



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Tomi Jantunen

# **Alkoholimonopolin toiminnan valvonta Euroopan unionin sisämarkkinoilla**

Johtamisen yksikkö  
Julkisoikeuden pro gradu -tut-  
kielma  
HTM

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Tomi Jantunen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Alkoholimonopolin toiminnan valvonta Euroopan unionin sisämarkkinoilla		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Kristian Siikavirta		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2021	<b>Sivumäärä:</b>	87

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielmani aiheena on alkoholimonopolin toiminnan valvonta EU:n sisämarkkinoilla. Tarkastelen asiaa erityisesti eurooppaoikeuden ja viranomaisvalvonnan näkökulmista. Käytän tutkimusmenetelmänä oikeusdogmatiikkaa. Aineistonani käytän erityisesti eri oikeuslähteitä, viranomaisraportteja sekä sähköpostivastauksia. Monopolin toiminta perustuu kansanterveydellisiin argumentteihin, ja se on vuosien ajan ollut yksi alkoholipolitiikan toteuttamisen välineistä. Alkon laajat monopolioikeudet on nykyisin purettu, ja sen rooli muuttunut alkoholiviranomaisesta valvonnan kohteena olevaksi yhtiöksi. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten yhtiön toimintaa valvotaan, ja mihin osa-alueisiin valvonta kohdistuu.

Monopolin toiminta perustuu alkoholilakiin, ja nykyinen laki tuli asteittain voimaan vuonna 2018. Alkoholilailla on sekä kansanterveydellisiä että kansantaloudellisia tavoitteita, ja käsitellen tutkielmassani näiden tavoitteiden toteutumista yhteiskunnassa. Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n sisämarkkinoiden perusperiaatteita, ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta käsitellään SEUT 28-37 artikloissa. Tutkielmani kannalta tärkeimmät ovat erityisesti SEUT 34, 36 ja 37 artiklat. Osana eurooppalaista yhdentymistä Suomikin veloitettiin saattamaan monopolitoimintansa yhteensopivaksi EU-oikeuden kanssa. Alkoholilainsäädäntö kuuluu unionin tasolla harmonisoimattoman lainsäädännön piiriin, joten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut suuri merkitys perussopimusten tulkinnassa. Käsitellen tutkielmassani aiheeseen liittyviä merkittäviä unionin tuomioistuimen oikeustapauksia ja niiden vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja monopolin toiminnan järjestämiseen.

Yhtiön sisäinen valvonta koostuu monesta eri osa-alueesta. Alkoholiyhtiö on sosiaali- ja terveysministeriön alainen erityistehtäväyhtiö, jonka edustaja edustaa valtiota yhtiökokouksessa. Yhtiöllä on alkoholilain 24 §:n mukaisesti myös hallintoneuvosto. Yhtiön hallitus vastaa toiminnan yleisestä valvonnasta, ja taloudellisen asiantuntijuuden lisäksi THL:n edustus yhtiön hallituksessa korostaa kansanterveydellisten tavoitteiden valvontaa sisäisessä valvonnassa. Yhtiön hallinnointiperiaatteiden mukaisesti vastuu yhtiön sisäisestä valvonnasta on johtoryhmällä, jonka valta ja vastuu vertautuu osakeyhtiölain mukaisesti lähinnä toimitusjohtajan vastaaviin. Koko organisaation valvonnan kokonaisuudessa korostuu yhtiön omavalvonta. Yhtiön ulkoinen valvonta kuuluu Valviralle, KKV:lle sekä myyntipaikkojen osalta aluehallintovirastoille. Valvira raportoi monopolin toiminnasta myös EU-komissiolle. Valviran raporteissa on vahvasti esillä kilpailulliset osa-alueet ja toiminnan syrjimättömyyden valvonta. Aluehallintovirastot hyväksyvät alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikat, ja niistä ei saa aiheutua kohtuutonta haittaa asuin ympäristölle. Käytännössä mahdollinen haitta ilmenee hakemusasiasiaa käsittelevän tarkastajan paikallistuntemuksesta tai hakemukseen pyydetystä lausunnosta.

---

**AVAINSANAT:** alkoholi, alkoholipolitiikka, valvonta, hallinto-oikeus, eurooppaoikeus, sisämarkkinat, monopolit

## Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkimuksen aihe ja lähtökohdat	7
1.2	Monopolin kilpailullinen asema markkinoilla	9
1.2.1	Monopolit	9
1.2.2	Täydellinen kilpailu	11
1.2.3	Oligopolit	12
1.3	Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	14
1.4	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	16
2	Suomen alkoholipolitiikka	23
2.1	Suomen alkoholipolitiikka kieltolain jälkeen 1990-luvulle	23
2.2	Alkoholin valmisteverotuksen ja kokonaiskulutuksen muutokset Suomessa 2000-luvulla	25
2.3	Alkoholilainsäädännön kansainvälinen vertailu	27
2.4	Alkoholilain keskeisimmät muutokset ja tavoitteet	29
2.4.1	EU-oikeuden vaikutus kansalliseen alkoholilakiin	30
2.4.2	Alkoholilain suhde perustuslakiin	31
2.4.3	Alkoholilain kansanterveydelliset tavoitteet	32
2.4.4	Alkoholilain taloudelliset tavoitteet	34
3	EU:n sisämarkkinoiden vaikutus	39
3.1	Dassonville	43
3.2	Cassis de Dijon	46
3.3	Keck & Mithouard	49
3.4	Franzén	51
4	Alkoholiyhtiön valvonta	57
4.1	Alkoholiyhtiön sisäinen valvonta	57
4.1.1	Valtion rooli omistajana	57
4.1.2	Hallintoneuvosto	59

4.1.3	Yhtiön hallitus	60
4.1.4	Yhtiön johtoryhmä	62
4.2	Alkoholiyhtiön ulkoinen valvonta	64
4.2.1	Valvira	64
4.2.2	Aluehallintovirasto	71
5	Johtopäätökset	74
	<b>Lähteet</b>	82

## Kuviot

**Kuvio 1.** Alkoholijuomien kulutus 100-prosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti 1960–2020, litraa (THL, 2021). 26

**Kuvio 2.** Alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen (vähittäiskulutus ja anniskelukulutus) ja tilastoimattoman kulutuksen osuudet kokonaiskulutuksesta 100-prosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti 2019 (THL, 2020). 26

**Kuvio 3.** Mietojen alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen rakenne 100-prosenttisena alkoholina 2017–2020, prosenttia (THL, 2021). 37

## Taulukot

**Taulukko 1.** Alkon vakiovalikoiman vähittäismyyntihinnastossa olevien tuotteiden lukumäärät tuoteryhmittäin vuosina 2018–2019 (Valvira, 2018a, 2021). 66

**Taulukko 2.** Alkon tuotteiden myynti tuoteryhmittäin vuonna 2019 (Alko, 2020). 67

**Taulukko 3.** Alkon vakiovalikoimaan tarjottujen, hyväksytyjen ja hylättyjen tuotteiden lukumäärä vuosina 2018–2019 (Valvira, 2018a, 2021). 68

**Lyhenteet**

AL	alkoholilaki
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
SEU	sopimus Euroopan unionista
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VNA	valtioneuvoston asetus
WHO	World Health Organisation

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen aihe ja lähtökohdat

Tutkielmani aiheena on Suomen valtion omistaman alkoholimonopolin sääntely ja sen valvonta EU:n sisämarkkinoilla. Tuon tutkielmaani erityisesti eurooppaoikeudellista näkökulmaa, johon liittyy monopolin sääntelyä markkinoilla, jonka peruseriaatteina on kilpailu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Alko Oy:n (jäljempänä Alko) alkoholin vähittäismyyntimonopoli on Suomen valtion omistama, ja sen toiminta perustuu alkoholilakiin (1120/2017).

Valtion monopoleilla on laillinen yksinoikeus toimia tietyllä alalla. Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkoholiyhtiön yksinoikeudesta harjoittaa väkevien alkoholijuominen vähittäismyyntiä säädetään alkoholilain 23 §:ssä.

Alkoholimonopolin yhtenä tärkeimpänä piirteenä on pidetty sitä, että se estää yksityistä voitontavoittelua. Muita etuja ovat olleet tutkimustiedon parempi hyödynnettävyys ja kehityksen seuraaminen sekä ikärajojen ja päihtyneille myynnin yksityistä tehokkaampi valvonta. Tämän lisäksi on ajateltu, että kansanterveyden ja yleisen järjestyksenpidon etuja pystytään paremmin toteuttamaan, jos myymälöiden sijaintia, lukumäärää sekä myynnin ehtoja pystytään säätelemään.<sup>1</sup>

Suomen alkoholimonopolijärjestelmä on eurooppalaisesta näkökulmasta erityinen, mutta vastaavanlaisia järjestelmiä on käytössä myös useimmissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa alkoholin vähittäismyyntistä monopoliasemassa vastaa Systembolaget ja Norjassa Vinmonopolet. Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden järjestelmä poikkeaa

---

<sup>1</sup> Warsell, 2005, s. 17.

kuitenkin jossain määrin suomalaisesta järjestelmästä, ja esimerkiksi Systembolagetilla on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja yli 3,5 tilavuusprosenttia sisältävien vahvojen oluiden vähittäismyyntiin<sup>2</sup>.

Alkoholilain 25 §:ssä säädetään, että päätökset alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelusta tulee tehdä julkisin ja tasapuolisin perustein riippumatta valmistajan tai myyjän kansalaisuudesta tai kotipaikasta. Monopoleihin liittyy monia oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi taloudelliseen vapauteen, vapaakauppa-alueeseen ja elinkeinon vapauteen. Suomen liittyminen EU:n sisämarkkinoiden vapaakauppa-alueeseen on tuonut myös mukanaan oikeudellisia kysymyksiä monopolin olemassaolon edellytyksistä. Osana eurooppalaista yhdentymistä Suomikin velvoitettiin saattamaan monopolitoimintansa yhteensopivaksi EU:n sisämarkkina- ja kilpailulainsäädännön kanssa<sup>3</sup>. Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen ja EU:hun näistä sopeuttamistoimista päätettiin Suomen ja EY-komission välisissä neuvotteluissa.<sup>4</sup>

Käsittelen johdantoluvussa tarkemmin monopolin kilpailullista asemaa markkinoilla sekä monopolin vaikutusta kuluttajahintoihin. Toisessa pääluvussa käsittelen Suomen alkoholipolitiikkaa ja Alkon roolia siinä vuosien varrella. Tarkastelen luvussa myös alkoholilain eri tavoitteita, jotka voidaan eritellä kansanterveydellisiin tavoitteisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Sen lisäksi tarkastelen eri alkoholipoliittisten toimien vaikuttavuutta ja eri lakimuutosten yhteiskunnallisia vaikutuksia. Otan lukuun mukaan kansainvälistä alkoholipoliittista vertailua. Käsittelen tutkielmani kolmannessa pääluvussa tarkemmin EU-oikeuden kehitystä ja EU-sisämarkkinoiden vaikutusta kansalliseen alkoholilainsäädäntöön ja alkoholimonopolin toimintaan. Neljännessä pääluvussa käsittelen tarkemmin valvonnan vastuuta ja sen järjestämistä sekä valvonnan eri painopisteitä. Alkoholimonopoliin kohdistuu nykyisin sekä sisäistä että ulkoista valvontaa, ja tarkastelen tämän valvonnan

---

<sup>2</sup> HE 100/2017 vp s. 26.

<sup>3</sup> Ojala, 2009, s. 27.

<sup>4</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 59.



käytännön toteutusta. Suomalaiset viranomaiset raportoivat Alkon toiminnasta myös EU-komissiolle, ja perehdyn tutkielmassani näiden raporttien sisältöön ja sen kautta komission rooliin alkoholiyhtiön toiminnan valvonnassa.

## **1.2 Monopolin kilpailullinen asema markkinoilla**

### **1.2.1 Monopolit**

Käytännössä monopolit ovat kilpailullisilla markkinoilla suhteellisen harvinaisia, lukuun ottamatta julkisen vallan myöntämiä yksinoikeuksia, jossa yritykselle annetaan sääntelyn keinoin yksinoikeus toiminnan harjoittamiseen tietyllä alueella<sup>5</sup>. Monopoli voi myös syntyä esimerkiksi syntyä sellaisessa tilanteessa, jossa jokin yritys kontrolloi jonkin välttämättömän raaka-aineen lähdettä<sup>6</sup>. Monopolilla tarkoitetaan sitä, että markkinoilla on vain yksi myyjä, eli tietyn hyödykkeen voi ostaa vain yhdeltä yritykseltä, mutta ostajia on monia. Puhtaassa monopolitilanteessa yritys ei kohtaa varsinaista ulkoista kilpailua lainkaan.<sup>7</sup>

Historiallisesti katsottuna valtion omistamille tai myöntämille monopoleille on ollut monia eri syitä. Yksi syy on ollut valtiolle tulevien tulojen maksimointi. Sellainen hyödyke, jonka kysyntä on suhteellisen tasainen, mutta jota ei voida tuottaa vaivattomasti paikallisesti, on myyntitulojen kannalta parhain vaihtoehto. Tällaisia tuotteita ovat olleet muun muassa alkoholi, tupakka ja kahvi.<sup>8</sup>

Monopoliasetelmalla on usein vaikutusta tuotteiden hintoihin. Monopolille on edellytyksenä, että markkinoilla ei ole monopolirytyksen myymille tuotteille vartenotettavia vaihtoehtoja. Monopolistisessa kilpailussa myyjien hinnoitteluvapaus on suurempi. Monopoliasemassa olevan yrityksen on kannattavaa nostaa hintatasonsa sille tasolle, joka

---

<sup>5</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 7; Huimala ja muut, 2012, s. 36.

<sup>6</sup> Huimala ja muut, 2012, s. 36.

<sup>7</sup> Ojala, 2009, s. 18.

<sup>8</sup> Warsell, 2005, s. 16.

maksimoi sen liikevoiton. Tämä tapahtuu niin, että monopoli rajoittaa omaa tuotantoaan saadakseen asiakkaat hyväksymään korkeamman hinnan.<sup>9</sup> Monopolihinta on usein korkeampi, kuin mitä se oli täydellisen kilpailun tilanteessa, ja tämä on monopoliyritykselle kannattavaa liikevoiton näkökulmasta. Monopolihintaa ei voida kuitenkaan nostaa loputtomiin, sillä tuotteen kysynnän raja tulee joka tapauksessa jossain vaiheessa vastaan. Monopolitilanteesta voidaan kuitenkin todeta, että usein tuotteen hinta-laatu-suhde kärsii.<sup>10</sup> Tätä seikkaa on kuitenkin vaikeata arvioida, ja joissakin tutkimuksissa on myös huomattu, että monopolin yksityistämisen jälkeen erityisesti suosituimpien tuotteiden hinnoissa on tapahtunut kasvua hintojen laskun sijaan<sup>11</sup>. Näin ollen voidaan todeta, että monopolien yksityistäminen ei automaattisesti aina tarkoita halvempia kuluttajahintoja kaikkien tuotteiden osalta.

Laillisista monopoleista puhutaan tilanteissa, joissa valtio myöntää joko suoraan tai lain-säädännön nojalla yksinoikeuden tuottaa tai myydä tiettyjä tuotteita tai palveluita tietyllä alueella. Tavallisesti yritys hyväksyy sen, että julkisyhteisöllä on mahdollisuus vaikuttaa tuotteiden hintatasoon. On myös mahdollista, että yritys on samanaikaisesti sekä luonnollinen että laillinen monopoli, tai että laillisesta monopolista tulee myöhemmässä vaiheessa luonnollinen monopoli. Laillisen monopolin tilanteessa yritys on luonut sellaisen infrastruktuurin, jollaista ei ole vaadittavien investointien johdosta kilpailutilanteessa kannattavaa toisintaa.<sup>12</sup>

Luonnollisten monopolien syntyä pyritään estämään kilpailulainsäädännöllä, erityisesti yrityskauppalainsäädännön avulla ja valtion omistuksen kautta. EU:n kilpailulainsäädännön uudistusten myötä myös yritysten pilkkominen on ollut mahdollista, mutta Euroopassa siihen ei olla ryhdytty, sillä se on hyvin poikkeuksellinen toimi. Laillisia monopoleja

---

<sup>9</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 7; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>10</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 55; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>11</sup> Warsell, 2005, s. 18.

<sup>12</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 59.

voidaan kontrolloida verotuksellisin keinoin ja purkaa pilkkomisen sijasta kaupan vapauttamisen ja säänneltyjen sektoreiden liberalisoinnin kautta.<sup>13</sup>

Markkinoilla on myös silloin tällöin esimerkiksi hetkellisiä monopolitilanteita, kun jokin yritys on tuonut jonkin täysin uuden tuotteen markkinoille. Jos tämä tuote menestyy markkinoilla, voidaan kuitenkin olettaa, että markkinoille ilmestyy jonkin ajan päästä myös jäljittelijöitä ja kilpailevia yrityksiä, jolloin yrityksellä ei välttämättä ole monopoli-voimaa. Staattista tarkastelua onkin täydennettävä dynaamisella tarkastelulla, jossa otetaan huomioon eri kehitystrendit ja muutokset markkinoilla<sup>14</sup>.

### 1.2.2 Täydellinen kilpailu

Monopolin vastakohta on täydellinen kilpailu. Täydellistä kilpailutilannetta voidaan taloustieteissä pitää hyvin teoreettisena tilanteena, mutta se on käsitteenä hyödyllinen ja markkinoiden kilpailuolosuhteita on hyvä peilata täydellistä kilpailua vasten, vaikka sen pääoletukset täyttyisivätkin tilanteesta riippuen vain osittain. Täydellisessä kilpailussa hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan määrä on yhtä suuri<sup>15</sup>.

Täydellisen kilpailun tilanteessa millään yrityksellä ei ole määräävää markkinavoimaa, ja markkinoilla on lukuisia kilpailijoita. Yksittäisen myyjän markkinaosuus on niin pieni, ettei sillä ole vaikutusta markkinatarjontaan<sup>16</sup>. Tässä tilanteessa alalle tulon esteet ovat matalat, ja tuotteet ovat homogeenisiä ja markkinat läpinäkyvät. Tuotteiden homogeenisuus tarkoittaa sitä, että eri myyjien valmistamat tuotteet ovat keskenään samanlaisia, ja kuluttajat eivät erota eri valmistajien tuotteita toisistaan<sup>17</sup>. Lisäksi tuottajilla ja kuluttajilla on täydelliset tiedot markkinoista ja eri valmistajien hinnoista, ja markkinaosapuolten välillä ei ole koordinoitua, vaan tuottajat ja kuluttajat tekevät päätökset itsenäisesti.

---

<sup>13</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 60; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>14</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 7; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>15</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 54; Huimala ja muut, 2012, s. 27; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>16</sup> Huimala ja muut, 2012, s. 26; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>17</sup> Huimala ja muut, 2012, s. 26; Ojala, 2009, s. 18.

Täydellisen kilpailun tilanteessa hinnat painuvat lähelle tuotantokustannuksia, ja kukin tuottaja saa kohtuullisen korvauksen.<sup>18</sup>

Täydellisen kilpailun ehtona on, että tuotantokustannukset ovat pieniä, jolloin yritysten pääsy markkinoille on helppoa. Yritys voi tulla vapaasti alalle, jonka se toteaa olevan kannattava, ja se voi myös vapaasti lähteä alalta, jolloin tuotannontekijät vapautuvat tehokkaampaan käyttöön.<sup>19</sup> Tuotteiden ja palveluiden hinnan määrää kilpailu, eivätkä omaehtoiset hinnan nostot ja laskut ole mahdollisia ilman, että toiminta muuttuu tappioliseksi.<sup>20</sup>

### 1.2.3 Oligopolit

Oligopolista puhutaan siinä tilanteessa, jos jonkin tietyn hyödykkeen myynti on keskittynyt harvojen yritysten käsiin. Kahden yrityksen oligopolista käytetään termiä duopoli, kolmen yrityksen triopoli, ja niin edelleen. Kilpailutilanteena oligopoli on täydellisen kilpailun ja monopolin välimuoto, ja käytännössä markkinat ovat usein oligopolistiset.<sup>21</sup> Toimivilla markkinoilla oligopolinen yritys joutuu ottamaan huomioon myös kilpailijoiden reaktiot, ja yritykset yleensä tiedostavat keskinäiset riippuvuussuhteensa. Yritysten on otettava päätöksenteossaan huomioon kilpailevan yrityksen toteutuneet tai mahdolliset toimet.<sup>22</sup> Esimerkiksi hinnanalennus saattaa olla kannattamaton, jos kilpailijat vastaavat siihen samanarvoisella hinnanalennuksella. Tällaisissa tilanteissa tuotteiden hinnoittelu yhdenmukaistuu ilman nimenomaista kartellia, ja ilmiöstä käytetään myös termiä ”torikauppailmiö”<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Alkio & Wik, 2009, s.54; Ojala, 2009, s. 18.

<sup>19</sup> Huimala ja muut, 2012, s. 27.

<sup>20</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 54–55.

<sup>21</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 60.

<sup>22</sup> Huimala ja muut, 2012, s. 32.

<sup>23</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 8.

Oligopolisilla markkinoilla kilpailevat yritykset saattavat olla tietoisia toistensa kilpailukäyttäytymisestä, kuten hinnoittelupäätöksistä, uusista tuotteista tai tuotantomäärästä. Tämä mahdollistaa yritykset toimimaan niin, että todellinen kilpailu estyy ja yritykset pystyvät yhdessä suunnittelemaan tuotantomääränsä ja hinnoittelunsa niin, että se maksimoi liikevoiton, kun kilpailijat reagoivat päätöksiin odotusten mukaan<sup>24</sup>. Tämä nostaa hinnat kuluttajan näkökulmasta korkeammalle tasolle kuin todellisen kilpailun tilanteessa.

Yritysten välistä kilpailullista yhteistoimintaa kutsutaan kolluusioksi. Kolluusio ei aina ole nimenomaista, vaan se voi olla myös hiljaista, jolloin puhutaan yhdenmukaistetusta toiminnasta. Kolluusiota tapahtuu hyvin usein oligopolistisilla markkinoilla, joilla muuttaman yhtiön toimintastrategialla on vaikutusta koko markkinoiden toimintaan.<sup>25</sup>

Nimenomaista kolluusiota kutsutaan kartelliksi. Kartellit ovat kilpailijoiden välisiä sopimuksia siitä, etteivät ne kilpaile keskenään. Kartellisopimukset voivat olla kirjallisia, mutta useimmiten ne ovat salaisia, suullisia tai epävirallisia. Kartellit ovat lähtökohtaisesti aina kiellettyjä.<sup>26</sup>

Markkinoiden keskittyminen saattaa heikentää kilpailua, mutta se voi toisaalta tuoda mittakaava- ja muita tehokkuusetuja, joista kuluttajat hyötyvät. Kansainvälisessä kilpailussa pärjääminen voi myös edellyttää suurta yrityskokoa joissakin tilanteissa.<sup>27</sup> Oligopolistisilla markkinoilla voi toimia samaan aikaan myös pienempiä yrityksiä, jotka ovat erikoistumalla saaneet osuuden tietyistä markkina-alueesta, ja ne joutuvat tarjoamaan hyödykkeitään suurempien kilpailijoiden määräämällä hinnalla.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 61; Ojala, 2009, s. 19.

<sup>25</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 61.

<sup>26</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 176.

<sup>27</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 8.

<sup>28</sup> Ojala, 2009, s. 19.

Kilpailuilla markkinoilla kansainvälinen kilpailu ja suurtuotannon edut ovat kasvattaneet yritysten kokoa keskimääräisesti. Määräävä markkina-asema sijoittuu monopolin ja oligopolin välimaastoon. Suomessa oligopoli ja määräävä markkina-asema ovat suhteellisen yleisiä markkinarakenteita. Määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan sitä, että tietty yritys hallitsee yli puolta markkinoista ja että sen kilpailijat ovat selvästi pienempiä.<sup>29</sup> Kuluttajan näkökulmasta oligopolimarkkinoita on hyvin vaikea analysoida, ja hintataso saattaa vaihdella monopolitilanteen ja täydellisen kilpailun välillä<sup>30</sup>.

### 1.3 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Päällimmäinen tutkimuskysymykseni on se, miten kansallisen alkoholimonopolin toiminta on perusteltavissa EU:n sisämarkkinoiden tavaroiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta, ja miten sen toimintaa valvotaan kansallisesti ja EU:n tasolla. Tähän liittyvänä kysymyksenäni on myös, mitkä ovat valvonnan painopisteet kunkin toimijan kohdalla. Perehdyn tutkielmassani alkoholimonopolin oikeudelliseen perustaan ja EU:n sisämarkkinoiden toimintaan ja keskeisiin periaatteisiin, jotta valvonnan eri osa-alueet ja toiminnan kriteerit hahmottuvat paremmin. Käsittelen tutkielmassani lisäksi EU:n sisämarkkinoiden kehityksen kannalta keskeisiä EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuja, jotka vaikuttavat alkoholimonopolin toimintaan ja sitä kautta valvontaan. Tarkastelussa on myös se, mistä tulee tarve muuttaa lakeja ja mitä perusteluja alkoholimonopolin toiminnalle on. Aihe on ajankohtainen ja asiasta on käyty paljon yhteiskunnallista keskustelua. Nykyinen alkoholilaki tuli asteittain voimaan vuonna 2018, ja käsittelen tutkielmassani uuden alkoholilain sisältöä ja asiaa koskevaa hallituksen esitystä sekä muun muassa terveysviranomaisten ja valvontaviranomaisten raportteja, jotta lainsäädännön yhteiskunnallinen ulottuvuus tulee esille.

---

<sup>29</sup> Kuoppamäki, 2012, s. 8.

<sup>30</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 61.

Rajaan tutkielmani aiheen käsittelemään pelkästään alkoholin vähittäismyyntimonopolia, ja rajaan tutkielmastani pois esimerkiksi alkoholimainontaan, kuten televisio- ja radiomainontaan liittyvän lainsäädännön käsittelemisen, sillä Alko ei mainosta tuotteitaan tai harjoita myyinnedistämistoimintaa. Mainonta ei näin ollen liity olennaisesti tutkielman pääteemaan, alkoholimonopolin toimintaan ja sen valvontaan.

Rajaan tutkielmani ulkopuolelle myös alkoholituotteiden etämyyntiä koskevien asioiden käsittelyn, koska lainsäädännön tulkinnassa on tällä hetkellä epäselvyyksiä ja aihetta on käsitelty vastikään muissakin tutkielmissa. EU-maiden käytännöt etämyynnin toteuttamisesta sisämarkkinoilla poikkeavat monin paikoin toisistaan, ja Suomessa ja Ruotsissa etämyynnin järjestäminen on ollut tarkastelussa viime vuosina. Etämyyntiä koskevia tapauksia on käsitelty myös unionin tuomioistuimessa<sup>31</sup>, joissa aiheina on ollut muun muassa alkoholituotteiden etämyynnin kieltäminen ja kuljetuksen järjestämisen vastuukysymykset. Näissä oikeustapauksissa on kuitenkin usein sivuttu myös monopolin toimintaan liittyviä osa-alueita, joten niiden tarkasteleminen sopii myös tämän tutkielman tarkoitukseen soveltuvien osien.

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n sisämarkkinoiden perusperiaatteista, ja jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ovat perussopimusten kautta kiellettyjä. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta käsitellään EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa 28–37 artikloissa. Artiklojen numerointi on muuttunut ajan mittaan, mutta käytän tässä tutkielmassa selkeyden vuoksi nykyisin käytössä olevaa numerointia. Alkoholituotteet kuuluvat selkeästi tavaroiden määritelmän piiriin, joten jäsenvaltion on perusteltava niihin kohdistuvat myynnin rajoitukset.

---

<sup>31</sup> Ks. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä etämyynnistä, esimerkiksi asiat C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, C-170/04, Rosengren, EU:C:2007:313 ja C-186/05, komissio v. Ruotsi, EU:C:2007:571.

## 1.4 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Käytän tutkimusmetodinani oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Oikeusdogmatiikan tehtävät on perinteisesti jaettu kahteen eri osa-alueeseen. Nämä ovat tehtävät ovat oikeussääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkinta ja oikeussäännösten systematisointi.<sup>32</sup> Ensimmäistä voi myös nimittää lainopin praktiseksi, toista lainopin teoreettiseksi ulottuvuudeksi. Myös termejä käytännöllinen ja teoreettinen lainoppi käytetään näistä termeistä. Kummallakin näistä osa-alueista on oma metodinsa, mutta molemmat näistä ovat kuitenkin vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.<sup>33</sup>

Käytän aineistona myös erilaisia viranomaisten päätöksiä ja viranomaisilta sähköpostitse saatuja vastauksia kysymyksiini, joiden avulla voidaan kartoittaa laissa mainittujen valvontatoimien käytännön toteutusta. Sen lisäksi aineistonani on eri organisaatioiden ja yritysten raportteja, artikkeleita ja tutkimustuloksia. Näistä aineistoista voidaan saada selville muun muassa ajankohtaisia tilastotietoja, kyselytutkimusten tuloksia ja muita tarkempia lukumääräisiä tietoja, jotka tukevat muuta aineistoa.

Käytän tutkielmassa hyväkseni myös erilaisia oikeuslähteitä. Oikeuslähteiden avulla voidaan tutkia yhteiskunnallisia realiteetteja, eli voimassa olevaa oikeutta. Oikeuteen liittyy kuitenkin aina myös oikeuden ulkopuolista ainesta, kuten taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia elementtejä. Nämä oikeuden tarkoitukset ja eri kokonaisuudet lähtevät usein liikkeelle lainsäädäntöpoliittisista tavoitteista.<sup>34</sup>

Normatiivisessa oikeuslähdeopissa lähtökohtana on eri oikeuslähteiden velvoittavuus. Eri oikeuslähteet voidaan jakaa joko vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin tai sallittuihin oikeuslähteisiin. Kansallisella tasolla vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa, ja lain etusija oikeuslähteenä on yksiselitteinen. Lakien hierarkiassa myöhempi laki syrjäyttää aikaisemman lain (*lex posterior derogat legi priori*) ja hierarkkisesti

---

<sup>32</sup> Husa ja muut, 2008, s. 19.

<sup>33</sup> Aarnio, 2006, s. 238.

<sup>34</sup> Tolonen, 2003, s. 53.



ylempi laki syrjäyttää hierarkkisesti alemman lain (*lex superior derogat legi inferiori*). Näin ollen perustuslaki on kansallisen lainsäädännön hierarkiassa ylimpänä, ja se vaikuttaa sisällöllisesti kaikkiin muihin alempana hierarkiassa oleviin oikeussääntöihin, kuten tavallisiin lakeihin ja asetuksiin.<sup>35</sup> Maantavalla tarkoitetaan nykyisin yhteiskunnan eri aloilla vakiintuneita säännönmukaisia tapoja, jotka ovat yhä useammin kirjoitettua tapaoikeutta<sup>36</sup>. Oikeuslähteen velvoittavuudesta voidaan sanoa pelkistetysti, että vahvasti velvoittavan oikeuslähteen syrjäyttävä ratkaisu ei ole laillinen, ja siitä seuraa tuomarille virkavirhe<sup>37</sup>.

Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat sellaiset oikeuslähteet, joista selviää lainsäätäjän tarkoitus. Lainsäätäjän tarkoituksesta antaa informaatiota lain esityöt, kuten hallituksen esitykset, asioista tehdyt perusselvitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt. Nämä antavat tietoa myös lainsäädännön aikana vallitsevasta yhteiskunnallisesta ja oikeudellisesta tilasta ja lainsäätäjän tavoitteista ja tarkoituksesta. Lain esitöiden lisäksi myös kansallisen tuomioistuimen ratkaisut ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Tuomioistuimilla on autonomista harkintavaltaa, ja tuomioistuinten päätösten sitovuus korostuu silloin, jos alemmat tuomioistuimet poikkeavat korkeampien oikeusistuimien ratkaisuista. Näissä tapauksissa tuomioistuimen on kyettävät perustelemaan tehty poikkeus, ja edellytyksenä on oltava ratkaisujen ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus.<sup>38</sup> Viime vuosina eurooppalaisten tuomioistuinten vahvistunut asema on myös vahvistanut kotimaisten tuomioistuinten asemaa kansallisessa valtiosääntöjärjestelmässä jonkin verran, ja eurooppalaiset tuomioistuimet ovat edellyttäneet kansalliset tuomioistuimet tekemään monissa asioissa punnintaratkaisuja<sup>39</sup>. Heikosti velvoittavan oikeuslähteen syrjäyttämisestä ei aiheudu sanktioita. On kuitenkin oletettavaa, että jos heikosti velvoittavaan oikeuslähteeseen ei vedota, muuttuu ratkaisu ylemmässä oikeusasteessa tai vastaavanlaisen tapauksen tullessa uudestaan tuomioistuinkäsittelyyn.<sup>40</sup> Sallittuja oikeuslähteitä

---

<sup>35</sup> Jyränki & Husa, 2012, s. 92.

<sup>36</sup> Hirvonen, 2012, s. 154.

<sup>37</sup> Aarnio, 2011, s. 69.

<sup>38</sup> Hirvonen, 2012, s. 154–155.

<sup>39</sup> Kanninen ja muut, 2009, s.118.

<sup>40</sup> Aarnio, 2011, s. 69.

ovat esimerkiksi oikeustiede, arvot ja arvostelmat, asia-argumentit, yleiset oikeusperiaatteet ja oikeusvertailu. Sallitun oikeuslähteen käyttö on tärkeää, mutta sen rooli ei ole samassa asemassa vahvasti tai heikosti velvoittavan oikeuslähteen kanssa. Sallittu oikeuslähde on tärkeä tulkinnan tai ratkaisun uskottavuuden kannalta, ja se vahvistaa niiden hyväksyttävyyttä<sup>41</sup>.

Kansainvälisen ja valtionsisäisen oikeuden välistä suhdetta määrittää *pacta sunt servanda*-periaate, jonka mukaan valtion täytyy pitää kansainvälisoikeudelliset sopimus- tai muut velvoitteensa<sup>42</sup>. Oikeuden eurooppalaistumisen seurauksena normatiivista oikeuslähdeoppia on täytynyt päivittää, ja nykyisin kansainvälisillä sopimuksilla ja EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden, mutta vain, jos se kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan. EU-oikeuden erityispiirteenä verrattuna kansainvälisiin sopimuksiin on, että se saattaa luoda oikeuksia ja asettaa velvollisuuksia myös yksityisille oikeussubjekteille<sup>43</sup>. Eurooppaoikeuden etusijaisuuden virstanpylväänä voidaan pitää vuoden 1965 *Costa vs. ENEL* ennakkotapausta<sup>44</sup>. Ristiriitatilanteissa EU-oikeus on etusijalla kansalliseen oikeuteen nähden, eikä sillä ole merkitystä, mikä kansallisen oikeussäännöksen voimaantuloaika tai asema kansallisessa oikeushierarkiassa on.<sup>45</sup> EU-oikeus on itsenäinen kansallisiin oikeuksiin nähden, ja joissakin tapauksissa ne tulevat suoraan voimaan ja joissakin tapauksissa normien toimeenpaneminen edellyttää kansallista toimeenpanoa.<sup>46</sup>

EU:n oikeuslähteitä voidaan ryhmitellä eri tavoin, ja tavallisesti ero on tehty primäärioikeuden ja sekundääri- eli johdetun oikeuden välillä. Primäärioikeuteen kuuluvat perussopimukset ja niihin rinnastettavissa olevat sopimukset liitteineen ja pöytäkirjoinen sekä niihin myöhemmin tehdyt lisäykset ja muutokset. Myös jäsenvaltioiden liittymissopimukset kuuluvat primäärioikeuteen. Tämän lisäksi EU:n yleiset oikeusperiaatteet on

---

<sup>41</sup> Aarnio, 2011, s. 70.

<sup>42</sup> Ojanen, 2016, s. 59.

<sup>43</sup> Ojanen, 2016, s. 37.

<sup>44</sup> Ks. 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, EU:C:1964:66.

<sup>45</sup> Hirvonen, 2012, s. 154–155; Ojanen, 2016, s. 88; Jyränki & Husa, 2012, s. 105.

<sup>46</sup> Tolonen, 2003, s. 111; Jyränki & Husa, 2012, s. 103–104.

usein luettu primäärioikeuden alaan.<sup>47</sup> Perussopimukset ovat valtioiden tekemiä kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, jotka luovat perustuslain tapaan oikeudellisen perustan unionin toiminnalle ja sen toimielimille<sup>48</sup>.

Sekundäärioikeudella taas tarkoitetaan ensisijaisesti EU-oikeudellisia normeja, joita ovat ensisijaisesti asetukset, direktiivit ja päätökset.<sup>49</sup> EU:n asetukset ovat lainsäädäntöhierarkiassa korkeimpina, ja ne tulevat kansallisesti voimaan sellaisenaan. Direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon voidaan käyttää lakia tai asetusta taikka molempia<sup>50</sup>. Näiden instrumenttien lisäksi EU voi antaa myös oikeudellisesti sitomattomia normeja, kuten esimerkiksi suosituksia ja lausuntoja. Nämä sitomattomat normit kuuluvat ns. soft law -kategoriaan. Vaikka ne eivät ole oikeudellisesti sitovia, niillä on kuitenkin käytännön merkitystä esimerkiksi oikeudellisesti sitovien EU-säädösten tulkinnan kautta.<sup>51</sup>

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat oikeudellisesti sitovia yksittäisissä tapauksissa, samalla tavalla kuin EU-lainsäädäntö. EU:n ratkaisuilla on myös etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden ja näin ollen prejudikaatteina nekin ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ja oikeudellisesti sitovia.<sup>52</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisut ovat keskeisiä oikeuslähteitä, ja erityisesti tärkeitä ovat ennakkoratkaisumenettelyssä annetut tulkintaratkaisut. EU-tuomioistuimessa käsiteltäviksi saatetuissa asioissa jäsenvaltioiden tuomioistuinten tekemät ennakkoratkaisupyynnöt ovat suurin yksittäinen ryhmä, ja niissä tuomioistuimet pyytävät ratkaisuja eurooppaoikeuden tulkinnasta ja pätevydestä<sup>53</sup>.

EU-tuomioistuimessa käsitellään myös muun muassa rikkomuskanteita. Rikkomuskanteet perustuvat siihen, että jäsenvaltio on laiminlyönyt eurooppaoikeudelliset

---

<sup>47</sup> Ojanen, 2016, s. 39–40.

<sup>48</sup> Jyränki & Husa, 2012, s. 71.

<sup>49</sup> Talus & Penttinen, 2015, s. 2; Ojanen, 2016, s. 41.

<sup>50</sup> Jyränki & Husa, 2012, s. 257.

<sup>51</sup> Talus & Penttinen, 2015, s. 10; Ojanen, 2016, s. 50–51.

<sup>52</sup> Hirvonen, 2012, s. 158–159; Ojanen, 2016, s. 48.

<sup>53</sup> Raitio, 2016, s. 143.

velvollisuutensa. Nämä velvollisuudet voivat liittyä esimerkiksi perussopimusten tai EU-tuomioistuimen ratkaisujen noudattamatta jättämiseen. Niissä kantajana voi olla joko komissio (SEUT 258 art.) tai toinen jäsenvaltio (SEUT 259 art.). Myös yksityinen taho voi saattaa rikkomuksen komission tietoon. Usein komissio nostaa kanteen jäsenvaltiota vastaan, ja jäsenvaltiot nostavat toisiaan vastaan kanteita vain harvoin.<sup>54</sup> Kilpailuasioissa on syytä huomioida myös komission hallintokäytännön merkitys. Komissiolla ja sen kilpailupääosastolla on ollut suuri merkitys EU:n kilpailuoikeuden soveltamisessa yksittäisissä tapauksissa. Se on luonut myös EU:n kilpailuoikeuden sisältöön ja tulkintaa liittyviä yhteisiä pelisääntöjä.<sup>55</sup>

Komissio ei voi nostaa kannetta jäsenvaltioita vastaan suoraan, vaan kyseessä on nelivaiheinen prosessi, johon kuuluvat epävirallinen vaihe eli ns. EU-pilot menettely, virallinen ilmoitus, perusteltu lausunto ja oikeudenkäyntivaihe. Komissio lähettää jäsenvaltiolle kysymyksiä kannekirjelmän muodossa ennen toisen vaiheen aloittamista, johon se pyytää vastausta tiettyyn määräaikaan mennessä. Merkittävä osa epäillyistä rikkomuksista ratkeaa tässä epävirallisessa vaiheessa, eikä jatkotoimenpiteisiin tarvitse ryhtyä.<sup>56</sup>

Mikäli jäsenvaltion vastaukset eivät ole komission mielestä riittäviä, jatketaan prosessissa eteenpäin. Hallinnollinen vaihe käynnistyy virallisella ilmoituksella, ja jäsenvaltiolla on määräaika mihin mennessä siihen tulee vastata. Jos jatkotoimenpiteisiin ryhdytään, komissio lähettää jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa on yksilöitynä kaikki lopulliset kanneperusteet. Jäsenvaltion tulee vastata tähän kohtuullisessa määräajassa. Jos vastaukset eivät ole riittäviä, voi komissio nostaa rikkomuskanteen EU-tuomioistuimessa jäsenvaltiota vastaan.<sup>57</sup>

Mikäli tuomioistuin toteaa jäsenvaltion rikkoneen velvoitteitaan, seuraa siitä kielteistä julkisuutta ja velvoite toteuttaa tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimet eli

---

<sup>54</sup> Raitio, 2016, s. 144–145.

<sup>55</sup> Talus & Penttinen, 2015, s. 9.

<sup>56</sup> Raitio, 2016, s. 145–146.

<sup>57</sup> Raitio, 2016, s. 146.

usein käytännössä lainsäädäntömuutokset. Mikäli jäsenvaltio ei toteuta muutoksia, komissio voi nostaa uuden kanteen EU-tuomioistuimessa ja pyytää, että tuomioistuin määrää jäsenvaltion maksamaan komission yksilöimän kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon SEUT 260 artiklan mukaisesti. Hyvityksen ja uhkasakon määräämisessä otetaan huomioon rikkomuksen vakavuus ja kesto, sekä mahdollisesti varoittavan vaikutuksen tarve.<sup>58</sup>

Moni keskeinen unionin periaate on syntynyt EU-tuomioistuimen ratkaisujen kautta, eivätkä ne ole luettavissa kirjoitetussa EU-oikeudessa. Tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perehtyminen on näin ollen välttämätöntä. Kansallisten tuomioistuinten on seurattava unionin tuomioistuinten kantaa, eikä kansallinen tuomioistuin voi ohittaa unionin tuomioistuimen ratkaisua. Ennakkoratkaisumenettelyn tarkoituksena on varmistaa, että EU-oikeutta sovelletaan samalla tavalla kaikissa jäsenvaltiossa.<sup>59</sup>

EU-oikeuden tulkintaperiaatteet eroavat kansallisten lakien tulkinnasta jossain määrin, mutta ne ovat sinänsä varsin samanlaisia kuin kansallisessa oikeudessa. Lähtökohtaisesti EU-oikeutta tulkitaan *sanamuodon mukaisesti*, kun se on mahdollista, mutta tätä vaikeuttaa usein eri kieliversioiden eroavaisuudet.<sup>60</sup> Niissä tilanteissa, joissa lain sanamuoto ja tarkoitus näyttävät olevan ristiriidassa keskenään, on säädöksen tarkoitus ja päämäärä laitettava etusijalle. Kun EU-oikeutta käytetään oikeuslähteenä, on tulkittava säädös laitettava asiayhteyteensä, jolloin puhutaan *systemaattisesta tulkinnasta*. Tällä tarkoitetaan sitä, että säädöstä on tulkittava osana sitä lainsäädäntökehikkoa, johon yksittäinen säädös kuuluu. *Teleologisessa tulkinnassa* normia lähestytään sen tarkoituksen ja päämäärien kautta. Teleologinen tulkintametodi on EU-oikeudessa luonnollista, koska se mahdollistaa normien tarkoituksen toteutumisen muuttuvassa toimintaympäristössä, jollainen unioni on. Teleologiseen tulkintaan vahvasti tehokkuusperiaate, jolloin EU-oikeutta on tulkittava ja sovellettava sen tehokasta toteutumista edistävällä tavalla.

---

<sup>58</sup> Raitio, 2016, s. 147–148.

<sup>59</sup> Talus & Penttinen, 2015, s. 8; Ojanen, 2016, s. 49.

<sup>60</sup> Ojanen, 2016, s. 54.

*Dynaamis-evolutiivisessa tulkinnassa* EU-oikeutta tulkitaan tulkintahetken olosuhteiden valossa, ja siinä on huomioitava oikeusjärjestyksen ja integraation tila vallitsevana tulkinta-ajankohtana.<sup>61</sup> Nykyisin tulkittaessa on myös otettava huomioon *perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta*, jolloin EU-oikeutta on pyrittävä tulkitsemaan mahdollisimman pitkälle perus- ja ihmisoikeuksien mukaisella tavalla<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Talus & Penttinen, 2015, s. 13–16; Ojanen, 2016, s. 51.

<sup>62</sup> Ojanen, 2016, s. 55.

## 2 Suomen alkoholipolitiikka

### 2.1 Suomen alkoholipolitiikka kieltolain jälkeen 1990-luvulle

Kun kieltolaki kumottiin kansanäänestyksen jälkeen vuonna 1932, alettiin Suomessa harjoittaa kieltopolitiikan tilalla laajaa alkoholin kontrollipolitiikkaa. Lailla säädettiin alkoholijuomien valmistuksen, tuonnin, viennin, tukkumyynnin ja vähittäismyynnin täydellinen yksinoikeus väkijuomista annetulla lailla (45/1932) Oy Alkoholiliike Ab:lle. Liiketoiminnan harjoittajan lisäksi se oli valtion alkoholiviranomainen, joka valvoi mm. anniskelun laillisuutta.<sup>63</sup> Warsellin (2005) mukaan samalla tavalla kuten useimmissa valtion alkoholimonopoleissa, Suomessakin alkoholimonopoli rakennettiin kieltolain pohjalle, ja sen tarkoituksena oli estää laitonta alkoholikauppaa ja kerätä laillisen kaupan voitot valtion kassaan vaikeassa taloustilanteessa<sup>64</sup>.

Vuoden 1969 alkoholilaissa (459/1968) ja keskiolutlaissa (462/1968) toteutettiin kolme suurta uudistusta, jotka vapauttivat Alkon myymälöiden ja anniskeluravintoloiden perustamista maaseudulle, alensivat vähittäismyynnin ikärajaa ja sallivat enintään 4,7 tilavuusprosenttia sisältävän oluen myyntiä ja anniskelua kaupoissa, baareissa ja kahviloissa.<sup>65</sup> Oy Alko Ab oli yhä sekä hallinto- että substanssitoimija, ja se oli hallintoviranomaisen lisäksi merkittävä elinkeinonharjoittaja, jolla oli mm. omaa ravintolatoimintaa<sup>66</sup>. Alkon kontrolliviranomaisen rooli alkoi muuttua 1970-luvulle tultaessa, ja asiakkaiden ostaja-tarkkailujärjestelmästä, eli ns. viinakortista, luovuttiin näihin aikoihin<sup>67</sup>. Uuden lakimuutoksen tavoitteena oli ohjata kulutusta väkevästä alkoholijuomista mietoihin ja näin ollen vähentää kokonaiskulutusta<sup>68</sup>. Miedolla alkoholijuomalla tarkoitetaan nykyisen alkoholilain mukaan alkoholijuomaa, joka sisältää enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia (AL 3 §). Kulutuksen ohjaus onnistui tavoitteiden mukaisesti, mutta tavoite

---

<sup>63</sup> Warsell, 2005, s. 22.

<sup>64</sup> Warsell, 2005, s. 17.

<sup>65</sup> HE 100/2017 vp s. 7.

<sup>66</sup> Warsell, 2005, s. 112.

<sup>67</sup> Warsell, 2005, s. 109.

<sup>68</sup> HE 100/2017 vp s. 32.

kokonaiskulutuksen vähenemisestä epäonnistui, sillä kokonaiskulutus yli kaksinkertaistui vuoteen 1990 mennessä<sup>69</sup>.

Alkoa modernisoitiin 1980–1990-luvuilla, ja mukaan otettiin enemmän kuluttajanäkökulmaa, mikä näkyi mm. vanhojen tiskimyymälöiden vähittäisenä muuttamisena valintamyymälöiksi. Ravintoloiden sääntelyä purettiin ja vastuuta siirrettiin enemmän ravintoloille itselleen. Hinnoittelussa Alko määritteli kuitenkin vielä minimihinnat ja maksimihinnat, joiden sisällä ravintolat saivat vapaasti liikkua.<sup>70</sup>

Valtion monopolien asema tuli ajankohtaiseksi 1990-luvun alkupuolella ETA- ja EU-neuvotteluiden yhteydessä<sup>71</sup>, ja uusi Alkoholilaki (1143/1994) tuli voimaan vuonna 1995. Uudistusten seurauksena Alkon monopoliasema purettiin vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta ja se yhtiöitettiin<sup>72</sup>. Myös alkoholin lupahallinto ja valvonta siirrettiin Alkolta valtionhallintoon sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen. Lakimuutoksen myötä enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät siiderit ja long drink -juomat tulivat kauppojen myyntiin ja alkoholin myynti sallittiin kioskeissa ja huoltamoissa. Vähittäismyyntin myyntiajat pidentyivät myös vähitellen kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen myötä.<sup>73</sup> Alkoholin kulutuksen kasvun voidaan tänä aikana katsoa johtuneen päivittäistavarakauppojen myynnin kasvusta, sillä anniskelupaikoissa ja Alkon myymälöissä myynti väheni samalla ajanjaksolla<sup>74</sup>. Alkoholin kokonaiskulutusta tarkastellaan enemmän seuraavassa luvussa.

---

<sup>69</sup> THL, 2020, s. 1.

<sup>70</sup> Warsell, 2005, s. 117.

<sup>71</sup> Ojala, 2009, s. 27.

<sup>72</sup> Ojala, 2009, s. 28.

<sup>73</sup> HE 100/2017 vp s. 7.

<sup>74</sup> HE 100/2017 vp s. 32.



## 2.2 Alkoholin valmisteverotuksen ja kokonaiskulutuksen muutokset Suomessa 2000-luvulla

Alkoholin kokonaiskulutus on laskenut Suomessa 100-prosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttäneeltä asukasta kohti 12 litrasta 9.2 litraan vuodessa vuosina 2007–2020 (kuvio 1.)<sup>75</sup>. Suomessa alkoholijuomien kulutus painottuu vähittäiskulutukseen, ja anniskeluravintoloissa tapahtuvan kulutuksen osuus kokonaiskulutuksesta oli vain 11 prosenttia vuonna 2019 (ks. kuvio 2.).<sup>76</sup> Euroopan unionin (ml. Norja ja Sveitsi) alueella kokonaiskulutus oli keskimäärin 11,3 litraa vuonna 2016<sup>77</sup>.

Viro liittyi EU:n jäseneksi vuonna 2004, ja samaan aikaan alkoholijuomien matkustajatuonti toisista EU-jäsenvaltioista vapautui. Sisämarkkinaperiaatteen mukaisesti toisesta jäsenvaltiosta Suomeen saapuva yksityishenkilö sai tuoda alkoholijuomia verotta mukanaan edellyttäen, että ne tulevat henkilön omaan käyttöön ja henkilö kuljettaa ne itse<sup>78</sup>. Suomessa vastattiin ulkomaiseen kilpailun tuomiin paineisiin ja alkoholijuomien veroa alennettiin keskimäärin 33 prosentilla, jotta kuluttajien kannustin matkustajatuontiin ei olisi kasvanut liikaa.<sup>79</sup> Veronalennuksella kuluttajahinnat laskivat arvioiden mukaan keskimäärin noin 22 prosenttia<sup>80</sup>. Alkoholin kokonaiskulutus kasvoi vuoden 2004 jälkeen merkittävästi (ks. kuvio 1.) Radikaalin veronalennuksen jälkeen vuodesta 2008 alkaen alkoholiveroa on korotettu vaihteittain useita kertoja. Veronkorotuksien sosiaali- ja terveystaloudellisenä tavoitteena oli alkoholin kokonaiskulutuksen ja siten alkoholinkäyttöön liittyvien haittojen vähentäminen.<sup>81</sup> Tilastoimaton kulutus sekä vähittäis- ja anniskelumyynti ovat kaikki vähentyneet vuoden 2008 jälkeisenä ajanjaksona.<sup>82</sup>

---

<sup>75</sup> THL, 2021a, s. 2.

<sup>76</sup> THL, 2020, s. 3.

<sup>77</sup> WHO, 2019, s. 17.

<sup>78</sup> Määttä, 2013, s. 21.

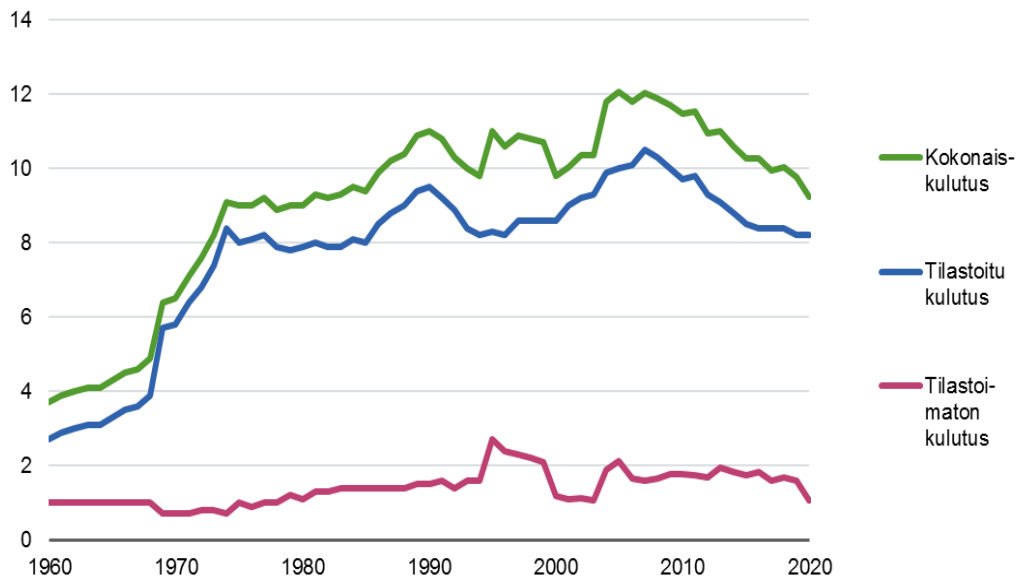
<sup>79</sup> Määttä, 2007, s. 138.

<sup>80</sup> Määttä, 2013, s. 17.

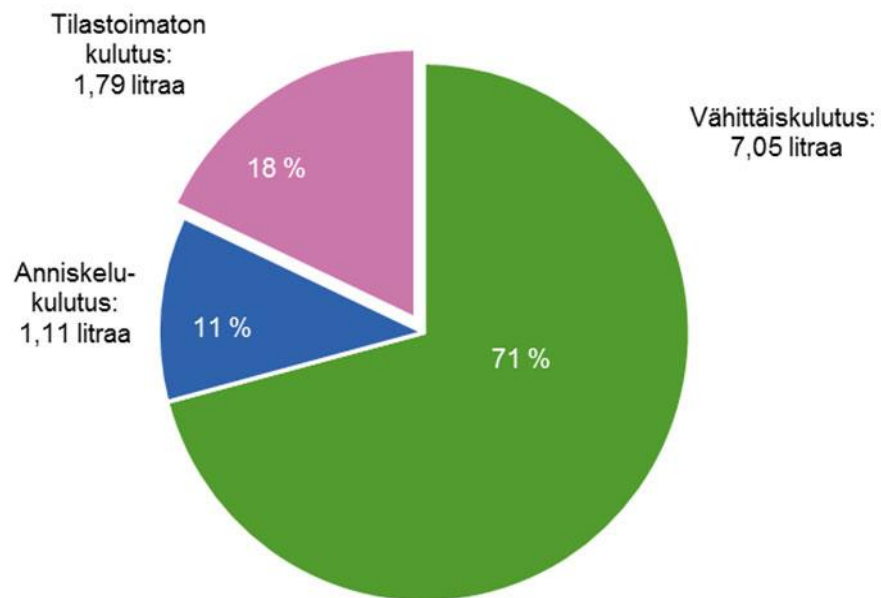
<sup>81</sup> Määttä, 2013, s. 17–18.

<sup>82</sup> THL, 2020, s. 2–3.

Litraa 15 vuotta  
täyttänyttä kohti



**Kuvio 1.** Alkoholijuomien kulutus 100-prosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttänyttä asukasta kohti 1960–2020, litraa (THL, 2021).



**Kuvio 2.** Alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen (vähittäiskulutus ja anniskelukulutus) ja tilastoimattoman kulutuksen osuudet kokonaiskulutuksesta 100-prosenttisena alkoholina 15 vuotta täyttänyttä asukasta kohti 2019 (THL, 2020).

## 2.3 Alkoholilainsäädännön kansainvälinen vertailu

Alkoholilainsäädäntö eroaa monilta osin Pohjoismaiden välillä. Eroja on esimerkiksi kuntien päätäntävällän suuremmassa roolissa anniskelussa ja vähittäismyyntissä. Valtion omistaman alkoholiyhtiön monopolijärjestelmä on myös käytössä kaikissa Pohjoismaissa, lukuun ottamatta Tanskassa, missä alkoholiin liittyvää sääntelyä on hyvin vähän. Virossa ei myöskään ole alkoholin vähittäismyyntimonopolia.

Ruotsissa valtion omistamalla alkoholiyhtiö Systembolagetilla on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja yli 3,5 tilavuusprosenttia sisältävien oluiden vähittäismyyntiin. 2,25–3,5 tilavuusprosenttisen oluen myynti on elintarvikeliikkeissä ja anniskelussa sallittua, mutta se edellyttää ilmoituksen tekemisen kunnalle. Yli 3,5 tilavuusprosenttisten juomien anniskeluun vaaditaan kunnalta anniskelulupa, ja anniskelu on sallittua kello 11.00–01.00 välisenä aikana, mikäli kunta ei ole toisin päättänyt. Alkoholijuomien ostajan vähimmäisikä on 20 vuotta, mutta enintään 3,5 tilavuusprosenttisten juomien myynnin ikäraja on 18 vuotta. Ravintoloissa tapahtuvan anniskelun ikäraja on 18 vuotta.<sup>83</sup> Alkoholijuomien maahantuonti yksityishenkilölle sallittiin Ruotsissa vuonna 2008. Tämä mahdollisti alkoholijuomien hankinnan Euroopan talousalueelta internet-ostoksina ammattimaisen kuljetus- tai välityspalvelun kautta. Maahantuonnin ehtona on, että valmistevero maksetaan Ruotsissa.<sup>84</sup> Veron maksaja sisällyttää valmisteveron tuotteensa hintaan.

Norjassa valtion omistamalla alkoholiyhtiö Vinmonopoletilla on yksinoikeus yli 4,7 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Yli 22 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien myynnin ja anniskelun ikäraja on 20 vuotta ja tätä miedompien alkoholijuomien ostamisen ikäraja on 18 vuotta. Kioskeilla ja huoltoasemilla ei ole vähittäismyyntilupia. Enintään 4,7 tilavuusprosenttisten juomien vähittäismyyntin tulee päättyä

---

<sup>83</sup> HE 100/2017 vp s. 26–27.

<sup>84</sup> HE 100/2017 vp s. 27.

arkisin kello 18, mutta kunta voi päätöksellään pidentää aikaa kello 20:een saakka.<sup>85</sup> Norjassa kunnat vastaavat anniskeluluvista, ja anniskelun aikarajoitukset vaihtelevat kunnasta riippuen. Enintään 22 tilavuusprosenttisia juomia saa anniskella kello yhteen saakka ja tätä vahvempia juomia vain puoleen yöhön saakka, mutta kunta voi pidentää aikaa enintään kello kolmeen saakka<sup>86</sup>.

Islannissa valtion omistamalla ATVR:llä on yksinoikeus yli 2,25 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Alkoholijuomien vähittäismyyntin ja anniskelun ikäraja on 20 vuotta. ATVR:llä on yksinoikeus myös tupakkatuotteiden myynnissä. ATVR toimittaa alkoholitilauksia myös kotiinkuljetuksella, jos asiakkaan asuinpaikka sijaitsee yli 25 kilometrin päässä lähimmästä myymälästä, jolloin postin henkilökunta varmistaa henkilön iän. ATVR:n myymälä ovat auki yleensä kello 11.00–18.00 välisenä aikana joka päivä, lukuun ottamatta sunnuntaita, jolloin liikkeet ovat kiinni.<sup>87</sup>

Tanskassa alkoholijuomien sääntelyä on muihin Pohjoismaihin verrattuna hyvin vähän. Tanskassa ei ole valtion omistamaa alkoholiyhtiötä. Alkoholijuomien myyntilupa sisältyy automaattisesti elintarvikekaupan harjoittamista koskevaan lupaan, ja aukioloaikoja ei säännellä lukuun ottamatta kymmenkuntaa pyhäpäivää, jolloin aukiolo ei ole sallittu<sup>88</sup>. Alle 16,5 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntin ikäraja on 16 vuotta, ja tätä vahvempien juomien ikäraja on 18 vuotta. Anniskelussa ikäraja on 18 vuotta, ja ravintoloiden on oltava suljettuna kello 00.00–05.00, mutta kunta voi myöntää luvan pidennettyyn aukioloon.<sup>89</sup>

Färsaaret on Tanskalle kuuluva itsehallinnollinen saariryhmä, ja sillä on itsemääräämisoikeus monissa sisäpoliittisissa asioissa. Färsaarten alkoholipolitiikka eroaa suuresti Tanskan alkoholipolitiikasta, ja sillä on käytössä mm. valtion omistama alkoholiyhtiö.

---

<sup>85</sup> HE 100/2017 vp s. 28.

<sup>86</sup> HE 100/2017 vp s. 28.

<sup>87</sup> Häkkinen, 2020, s. 6.

<sup>88</sup> HE 100/2017 vp s. 30.

<sup>89</sup> HE 100/2017 vp s. 30.

Monopoliyhtiöllä on yksinoikeus alkoholin vähittäismyyntiin muutamia käsityöläisöluita koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>90</sup>

Virossa ei ollut itsenäistymisen alkaessa alkoholikaupan sääntelyä juuri lainkaan, ja itsenäisyyden aikana sitä on tiukennettu useaan otteeseen. Samaan aikaan myös alkoholi-veroa on korotettu vuosien varrella huomattavasti. Esimerkiksi oluen verotus kaksinker-taistui vuodesta 2004 vuoteen 2015, ja veronkorotukset ovat jatkuneet tämän jälkeen-kin<sup>91</sup>. Vuonna 2019 Viro kuitenkin laski alkoholin valmisteveroa huomattavasti vastatak-seen Latvian alempien hintojen aiheuttamaan matkustajatuonin lisääntymiseen<sup>92</sup>. Vähit-täismyyntiin ja anniskelun ikäraja on 18 vuotta, ja vähittäismyynti on sallittua kello 10.00–22.00 välisenä aikana. Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvat myöntää keskushal-linto, mutta kunnilla on mahdollisuus rajoittaa vähittäismyyntiä alueellaan. Tämän lisäksi alkoholijuomien vähittäismyyntiin on asetettu useita uusia rajoituksia, ja alkoholijuomat on esimerkiksi rajattava vähittäismyymälöissä erilliseen suljettuun osastoonsa muusta myymälästä.<sup>93</sup>

## 2.4 Alkoholilain keskeisimmät muutokset ja tavoitteet

Suomen nykyinen alkoholilaki hyväksyttiin vuonna 2017, ja se tuli asteittain voimaan vuonna 2018. Alkoholipolitiikka on osa sosiaali- ja terveystaloudellista politiikkaa, johon kuuluu monia eri yhteiskuntapolitiittisia ja sosiaali- ja terveystaloudellisia toimia. Alkoholilain 3 §:n mukaan alkoholijuomalla tarkoitetaan juotavaksi tarkoitettua alkoholipitoista ainetta, joka sisäl-tää enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia ja enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoho-lia. Alkoholilain sisältöön ja siihen tehtyihin muutoksiin ovat vaikuttaneet EU-oikeuden lisäksi eri hallitusten alkoholipoliittiset tavoitteet. Alkoholipolitiikalle onkin leimaavaa, että siinä joudutaan aina tasapainoilemaan sen kanssa, miten alkoholiteollisuuden edut

---

<sup>90</sup> Häkkinen, 2020, s. 7.

<sup>91</sup> HE 100/2017 vp s. 30.

<sup>92</sup> Massa, 2019.

<sup>93</sup> HE 100/2017 vp s. 29.

ja yhteiskunnan fiskaaliset intressit sovitetaan yhteen kansalaisten terveyden suojelun kanssa<sup>94</sup>.

#### 2.4.1 EU-oikeuden vaikutus kansalliseen alkoholilakiin

EU:n toimivalta on kirjattu sopimukseen Euroopan unionista, ja sen mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti (SEU 5.1 art.). Toimivalta, joka ei perussopimuksien mukaan ole unionin toimivaltaa, kuuluu jäsenvaltioille (SEU 5.2 art.). Unionin toimivalta voidaan jakaa kolmeen luokkaan; *yksinomaiseen toimivaltaan, jaettuun toimivaltaan ja tuki-, yhteensovittamis-, ja täydennystoimiin*. Jos unionin toimivalta on täydentävän toimivallan alaan kuuluvaa, ei unionin toimivalta voi syrjäyttää jäsenvaltion toimivaltaa. Myöskään EU-säädökset, jotka on annettu näitä aloja koskevien määräysten perusteella, eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista (SEUT 2.5 art.).<sup>95</sup>

Alkoholilainsäädäntö kuuluu unionin täydentävän lainsäädännön piiriin. Kansallista politiikkaa täydentävä unionin toiminta suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä fyysistä mielenterveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan (SEUT 168 art.). Koska unionin lainsäädäntö on tältä osin vain kansallista lainsäädäntöä täydentävää, ovat jäsenvaltiot päävastuussa alkoholihaittoja vähentävästä lainsäädännöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että EU-lainsäädännön säätäminen, jonka tarkoituksena on alkoholihaittojen vähentäminen ja jäsenvaltioiden välisen alkoholilakien yhdenmukaistaminen, on kielletty. EU-oikeudessa on kuitenkin alkoholijuomia koskevia säännöksiä esimerkiksi elintarvikkeiden, valmisteverotuksen ja maatalouspolitiikan alalla. Nämä koskevat esimerkiksi pakkausmerkintöjä ja elintarvikkeiden turvallisuutta.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Sihto ja muut, 2013, s. 200.

<sup>95</sup> Ojanen, 2016, s. 23.

<sup>96</sup> HE 100/2017 vp s. 24–25.

EU-tuomioistuin on käsitellyt jäsenvaltioiden alkoholilainsäädäntöä lähinnä perussopimusten tai asiasta annetun direktiivin tai asetuksen vastaisuuden kannalta. EU:n tuomioistuin on antanut ratkaisuja niissä asioissa, jotka ovat liittyneet jäsenvaltioiden alkoholin myynnin rajoituksiin ja sisämarkkinoiden toimivuuteen.<sup>97</sup> EU:n sisämarkkinoiden vaikutusta alkoholilakiin käsitellään enemmän 3. pääluvussa.

#### **2.4.2 Alkoholilain suhde perustuslakiin**

Alkoholilain tavoitteet voidaan kytkeä perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä sosiaaliturvan ja palveluiden järjestämistapaa, mutta se edellyttää niiden riittävyyttä<sup>98</sup>. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.<sup>99</sup> Tämä säännös on ensisijaisesti kohdistettu vaikuttamaan lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Ympäristön terveellisyys on käsitteenä epätavallinen, mutta sen voidaan katsoa kattavan ainakin sen, ettei tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Terveellisyyteen liittyy myös tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus laajempänä käsitteenä.<sup>100</sup>

Alkoholilain luvanvaraisuutta koskevat osa-alueet kuuluvat elinkeinon vapautta koskevaan lainsäädännön piiriin, ja perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan

---

<sup>97</sup> HE 100/2017 vp s. 25–26.

<sup>98</sup> Saraviita, 2011, s. 274.

<sup>99</sup> StVM 24/2017 vp s. 5.

<sup>100</sup> Saraviita, 2011, s. 278.

perusoikeuden ydinalueeseen koskematta. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt useita kriteerejä, joiden perusteella elinkeinon harjoitus voidaan säätää luvanvaraiseksi, ja käytännössä erityyppisiä rajoituksia on runsaasti.<sup>101</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi.<sup>102</sup> Luvanvaraistamistakin merkittävämpi elinkeinonvapauden rajoitus on elinkeinon valikoiva säätäminen monopoliasemaan, joka voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>103</sup>

### 2.4.3 Alkoholilain kansanterveydelliset tavoitteet

Alkoholilain 1 §:n mukaan alkoholilain tavoitteena on vähentää alkoholin aiheuttamia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja kulutusta ohjaamalla. Kulutuksen ohjaamiseen pyritään siksi, että alkoholista syntyvät haitat ovat riippuvaisia kokonaiskulutuksen määrästä ja kulutustavoista. Näin ollen lain tarkoituksena on kokonaiskulutuksen väheneminen yleensä ja yksittäisillä käyttökerroilla.<sup>104</sup> Sipilän hallituksen esitykseen on myös merkattu, että uuden alkoholilain yhtenä tavoitteena on tukea kansalaisten vastuuta omasta terveydentilastaan ja elämäntavoistaan.<sup>105</sup>

Maailman terveysjärjestö WHO esittää raportissaan kymmenen eri poliittista toimenpidettä, joilla alkoholin vahingollista kulutusta ja siitä aiheutuvia haittoja voidaan vähentää. Näistä toimenpiteistä parhaimpina ja kustannustehokkaimpina (”best buy”) keinoina WHO suosittelee alkoholin fyysisen saatavuuden rajoittamista, alkoholimainonnan sisällöllistä ja määrällistä rajoittamista, ja alkoholin korkeampaa hinnoittelua verotuksen tai minimiyyksikköhintojen kautta.<sup>106</sup> Myös muissa tutkimuksissa on päästy samoihin

---

<sup>101</sup> Saraviita, 2011, s. 260–261.

<sup>102</sup> PeVL 48/2017 vp s. 2–3.

<sup>103</sup> Saraviita, 2011, s. 263.

<sup>104</sup> HE 100/2017 vp s. 68.

<sup>105</sup> HE 100/2017 vp s. 43.

<sup>106</sup> WHO, 2019, s. 45–48.



tuloksiin, ja esimerkiksi muilla keinoilla, kuten valitus- ja päihdekasvatuksella, on todettu olevan vain vähän tai ei ollenkaan vaikuttavuutta.<sup>107</sup>

Sosiaali- ja terveysvaliokuntakin toteaa mietinnössään, että alkoholin kulutuksen määrään vaikuttavat keskeisimmin hinta ja saatavuus. Tämän lisäksi merkityksellistä on myös markkinoinnilla sekä kulttuurisilla seikoilla ja asenteilla. Valiokunta pitää perusteltuina alkoholilain 1 § tarkoituksiin nähden toimenpiteitä, joilla vaikutetaan alkoholin saatavuuteen, hintaan ja markkinointiin. Valiokunnan mukaan näiden toimien lisäksi alkoholista aiheutuvia haittoja tulee pyrkiä vähentämään myös ennaltaehkäisevillä keinoilla, kuten esimerkiksi terveystasvatuksella ja informoinnilla. Sen lisäksi valiokunnan mukaan myös työelämälle alkoholista aiheutuvia haittojen ehkäisyyn tulee panostaa aiempaa enemmän.<sup>108</sup>

Alkoholin kulutus lisää huomattavasti negatiivisia terveysvaikutuksia ja eri sosioekonomisessa asemassa olevien väestöryhmien epätasa-arvoisuutta. Alkoholin käyttö lisää kuolemanriskiä eritoten köyhemmissä väestöryhmissä, ja Suomessa haittojen eriarvoisuus on erityisen suurta verrattuna muihin Euroopan maihin.<sup>109</sup> Alkoholikuolemia raportoitiin Suomessa 2154 kappaletta vuonna 2019, jossa lukuun ei lasketa alkoholin vaikutuksen alaisena tapaturmaan tai väkivaltaan kuolleita<sup>110</sup>. EU:n (ml. Norja ja Sveitsi) alueella alkoholin käyttöön liittyviä kuolemia oli arvioiden mukaan noin 290000 vuonna 2016<sup>111</sup>.

Alkoholin käyttö aiheuttaa myös kustannuksia ja kuormitusta terveydenhuollolle, sosiaalipalveluille- ja turvalle, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidolle sekä oikeusjärjestelmälle ja vankeinhoidolle. Sen lisäksi kustannuksia syntyy eläkkeistä ja

---

<sup>107</sup> Sihto ja muut, 2013, s. 201–202.

<sup>108</sup> StVM 24/2017 vp s. 8.

<sup>109</sup> WHO, 2019 s. 16.

<sup>110</sup> THL, 2021b, s. 72.

<sup>111</sup> WHO, 2019, s. 25.

sairauspäivärahoista. Alkoholin käytön välittömät kustannukset vuonna 2016 olivat laskennallisten arvioiden mukaan noin 772–962 miljoonaa euroa.<sup>112</sup>

#### 2.4.4 Alkoholilain taloudelliset tavoitteet

Alkoholipitoisten aineiden markkinat muodostuvat alkutuotannosta, aineiden ja juomien valmistuksesta, kaupan alasta ja ravintola-alasta.<sup>113</sup> Hallituksen esityksessä koskien alkoholilain muutosta tuodaan esille myös alkoholin myynnin tuomat talouspoliittiset perustelut. Sipilän hallituksen yhtenä kärkihankkeena on mainittu *”kilpailukyvyyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla”*<sup>114</sup>.

Alkoholijuomien valmistus ja myynti tuottavat taloudellista hyötyä esimerkiksi maataloustuottajille, alkoholin valmistusta, markkinointia, kauppaa ja anniskelua harjoittaville yrityksille sekä alalla työskenteleville työntekijöille. Kansantalouden kannalta alkoholielinkeinot tuottavat sekä verotuloja että vientituloja.<sup>115</sup> Alkoholiverotulot ovat myös merkittävä osa tulokertymää valtion talousarviossa, ja valtion alkoholitulot olivat noin 2,2 miljardia euroa vuonna 2017, josta valmisteveron osuus oli noin 1,3 miljardia euroa.<sup>116</sup>

Alkoholin valmisteveroa voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta, ja yksi niistä on fiskaalinen näkökulma. Koska alkoholilla ei ole läheisiä substituuotteja ja sen kysynnän hintajousto on alhainen, on sen verotus järkevää valtiolle kertyvien suhteellisen varmojen tulojen näkökulmasta. Toisaalta valmisteveroa on perusteltu terveystaloudellisella näkökulmalla, jolloin verotuksella pyritään vähentämään kulutusta, joka voi vähentää verotulojen määrää. Valmisteveroa on perusteltu myös tarpeella sisäistää hintaan niiden aiheuttamat ulkoiskustannukset, kuten alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamat

---

<sup>112</sup> THL, 2021b, s. 92.

<sup>113</sup> HE 100/2017 vp s. 11.

<sup>114</sup> HE 100/2017 vp s. 42.

<sup>115</sup> HE 100/2017 vp s. 6.

<sup>116</sup> THL, 2021b, s. 91.

terveydenhuoltomenot. Voidaankin katsoa, että alkoholin valmisteverotusta leimaa usein tavoiteristiriita.<sup>117</sup>

Hallituksen esityksen mukaan alkoholilain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen alkoholin valmistukseen, myyntiin ja käyttöön liittyviä erilaisia intressejä. Päivittäistavarakauppa on aktiivisesti argumentoinut myös mietojen viinien myynnin sallimisen puolesta vähittäiskaupoissa enintään 5,5 tilavuusprosenttisten juomien lisäksi<sup>118</sup>. Sipilän hallituksen esitykseen on merkattu, että lisäämällä alkoholin vähittäismyyntiä voidaan tukea sekä panimoteollisuutta että päivittäistavarakauppaa. Myös yrityksille aiheutuva sääntelytaakkaa on pyritty keventämään.<sup>119</sup>

Uuden lain myötä alkoholijuomien vähittäismyynnin odotetaan kasvavan kaupoissa, kioskeissa ja huoltamoilla. Merkittävänä muutoksena uudessa laissa oli, että alkoholi-juomien vähittäismyynnin yksinoikeutta muutettiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Tämän lisäksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta poistettiin ravitsemisliikkeiden aukioloaika koskeva sääntely ja eri anniskeluoikeudet. Myös tilaviinin ja sahdin erityisten vähittäismyyntilupien rinnalle otettiin käyttöön käsityöläisöluiden vähittäismyyntilupajärjestelmä.<sup>120</sup>

Muutoksella arvioitiin olevan positiivisia taloudellisia vaikutuksia panimotuotteiden valmistajille ja päivittäistavarakaupalle.<sup>121</sup> Alkon myynnin osuus kaikesta alkoholin vähittäismyyntistä 100-prosenttisena alkoholina mitattuna laski lakimuutoksen jälkeen; osuus oli 46,4 prosenttia vuonna 2017<sup>122</sup> ja 43,6 prosenttia vuonna 2019<sup>123</sup>.

---

<sup>117</sup> Määttä, 2007, s. 48.

<sup>118</sup> Koivisto, 2015, s. 10–11.

<sup>119</sup> HE 100/2017 vp s. 42.

<sup>120</sup> StVM 24/2017 vp s. 4.

<sup>121</sup> StVM 24/2017 vp s. 8.

<sup>122</sup> Valvira, 2018b.

<sup>123</sup> Valvira, 2020.

Lakimuutoksen voimaantulon jälkeen myynnissäkin tapahtui muutoksia; siiderien, long drink -juomien ja oluiden myynti väheni huomattavasti Alkon myymälöissä; siiderien kokonaismyynti väheni 19,2 prosenttia, long drink -juomien 49,2 prosenttia ja oluiden 30,9 prosenttia.<sup>124</sup> Myynnin väheneminen jatkui näissä tuoteryhmissä myös vuonna 2019<sup>125</sup>.

Alkon ulkopuolisessa vähittäismyynnissä siiderien myynti väheni 9,5 prosenttia, oluiden 1,9 prosenttia, mutta long drink -juomien myynti kasvoi 60,2 prosenttia vuonna 2018<sup>126</sup> ja 0,3 prosenttia vuonna 2019<sup>127</sup>. Näiden vahvempien juomien kulutuksen osuus on kasvanut samana aikana (ks. kuvio 3.)<sup>128</sup>. Tästä voidaan päätellä, että tällä aikajaksolla erityisesti vahvojen long drink -juomien kulutus on kasvanut, ja näiden tuotteiden myynti on siirtynyt merkittävästi Alkon myymälöistä päivittäistavarakauppoihin.

Siiderien, long drink -juomien ja oluiden myynti kasvoi Alkon myymälöissä vuonna 2020. Siiderien myynti kasvoi 4,7 prosenttia, long drink -juomien 2,8 prosenttia ja oluen 7,6 prosenttia.<sup>129</sup> On kuitenkin huomioitava, että vuoden 2020 tilaston vertailukelpoisuuteen vaikuttaa merkittävästi maailmanlaajuisen COVID-19-pandemian eri vaikutukset. Vuoden 2020 keväällä alkaneen pandemian vuoksi ulkomaan matkailua ja ravintoloiden toimintaa rajoitettiin huomattavasti pandemian hillitsemiseksi, mikä vaikutti alkoholi-juomien matkustajatuontiin ja ravintoloissa tapahtuvan anniskelun määrään negatiivisesti. Alkoholi-juomien hankinta väheni ravintoloissa voimakkaasti, mutta lisääntyi päivittäistavarakaupoissa, Alkon myymälöissä sekä ulkomaisissa verkkokaupoissa<sup>130</sup>.

---

<sup>124</sup> Alko, 2019.

<sup>125</sup> Alko, 2020a.

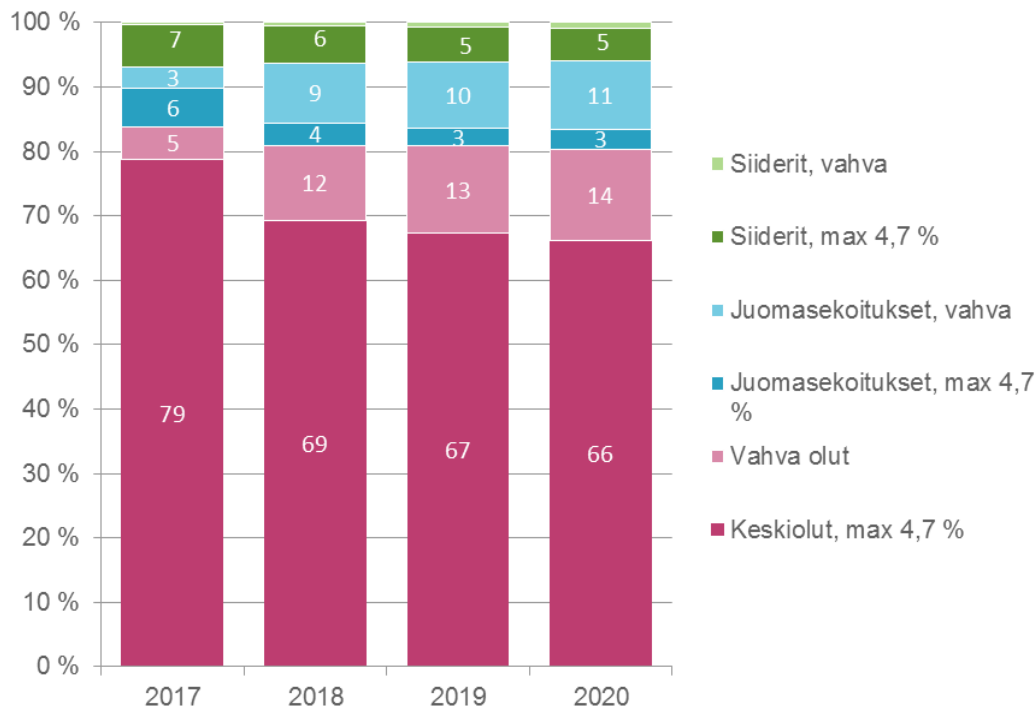
<sup>126</sup> Valvira, 2019.

<sup>127</sup> Valvira, 2020.

<sup>128</sup> THL, 2020, s. 4.

<sup>129</sup> Alko, 2021a.

<sup>130</sup> THL, 2021a, s. 2.



**Kuvio 3.** Mietojen alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen rakenne 100-prosenttisena alkoholina 2017–2020, prosenttia (THL, 2021).

Kulutuksen rakenteesta voidaan yksinkertaistetusti sanoa, että vahvojen juomasekoitusten, vahvojen siiderien ja vahvojen oluiden osuus myynnistä kasvoi samalla, kun enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien tuotteiden myynnin osuus on laskenut uuden alkoholilain voimaantulon jälkeen.

Ravintola-alalle sääntelytaakan keventämisen katsotaan tuottavan positiivisia vaikutuksia, mutta päivittäistavarakaupan lisääntyminen toisaalta vähentää anniskelukysyntää. Vaikka ravintoloissa tapahtuvan alkoholijuomien anniskelun osuus alkoholijuomien kokonaiskulutuksesta on suhteellisen pieni, on sen osuus myynnin arvosta suhteellisen suuri. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että anniskelun osuus alkoholialan verokertymästä ja työllisyydestä on huomattavan suuri.<sup>131</sup> Uudistuksen vaikutukset työllisyyteen ovat hallituksen esityksen mukaan epävarmat.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> HE 100/2017 vp s. 42.

<sup>132</sup> HE 100/2017 vp s. 8.

THL:n vuonna 2021 tekemän vuosittaisen kyselytutkimuksen mukaan nykyisen alkoholi-politiikan kannalla oli 56 prosenttia väestöstä. Väljempää alkoholipolitiikkaa kannatti 27 prosenttia ja nykyistä tiukempaa linjaa kannatti 10 prosenttia kyselytutkimukseen osallistuneista. Puolet väestöstä olisi valmis ottamaan myös viinit päivittäistavarakauppoihin, mutta osuus laskee vain 26 prosenttiin, jos se tarkoittaisi samalla myös sitä, että väkevät juomat sallittaisiin päivittäistavarakaupoissa. Selvä enemmistö, eli 86 prosenttia vastajista, pitäisi väkevien alkoholijuomien myynnin tulevaisuudessakin pelkästään Alkon yksinoikeutena.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Karlsson, 2021, s. 1.

### 3 EU:n sisämarkkinoiden vaikutus

EU:n sisämarkkinat kattavat alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja, ja jossa tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan EU:n perussopimusten päämäärien mukaisesti. Nämä taloudelliset perusvapaudet ovat olleet yhteismarkkinoiden kantavana ajatuksena jo vuoden 1957 Rooman sopimuksesta lähtien, jolloin Euroopan talousyhteisö perustettiin<sup>134</sup>. Tavaroiden vapaata liikkuvuutta käsitellään SEUT 28–37 artikloissa. Tavaroina on pidettävä rahanarvoisia tuotteita, jotka voivat sellaisenaan olla liiketoimien kohteena, ja on olemassa erilaisia määritelmiä, mitkä tuotteet kuuluvat tavaroiden piiriin<sup>135</sup>. Koska alkoholituotteet kuuluvat selkeästi tavaroiden piiriin, niin rajaamaan eri määritelmät tutkielman ulkopuolelle.

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n sisämarkkinoiden tärkeimmistä peruseriaateista. Yhdentymisellä on pyritty rauhan ja vakauden lujittamiseen sekä hyvinvoinnin edistämiseen, ja yhteisön alkuaajoista lähtien tarkoituksena on ollut taloudellisen ja poliittisen yhteistoiminnan lisääminen ja jäsenvaltioiden välisen tasapainoisen kasvun toteuttaminen<sup>136</sup>. Tämä on luonut mahdollisuuksia yrityksille osallistua huomattavasti suuremmille markkinoille. Unionin alueella tuotetaan valtaosa maailman alkoholintuotannosta, ja pelkästään viinintuotanto muodostaa 10,3 prosentin osuuden kaikesta unionin alueen viljelytuotannon euromääräisestä arvosta<sup>137</sup>. EU subventoi merkittävästi viininviljelyä osana maataloutta, ja se on osa unionin maatalouspolitiikkaa. Unionin maatalouspolitiikan tavoitteena on tuottavuuden nostaminen, viljelijöiden aseman varmistaminen, markkinoiden stabilisointi ja kuluttajahintojen alhaisena pitäminen.<sup>138</sup>

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteitä on vuosien saatossa purettu, jolloin puhutaan ns. negatiivisesta integraatiosta, ja samalla EU-lainsäädäntöä on luotu sen edistämiseksi,

---

<sup>134</sup> Ojanen & Haapea, 2007, s. 9.

<sup>135</sup> Kaila, 2016a, s. 461.

<sup>136</sup> Kaila, 2016a, s. 458; Ojanen, 2016, s. 11.

<sup>137</sup> Euroopan komissio, 2021, s. 9.

<sup>138</sup> Warsell, 2005, s. 25.

jolloin puhutaan positiivisesta integraatiosta<sup>139</sup>. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteitä on purettu harmonisoiduilla aloilla monien tuotteiden osalta sekundäärisääntelyllä, jolloin SEUT-artikloilla ei ole niiden osalta enää niin suurta merkitystä kuin niillä edelleen on harmonisoimattomilla aloilla<sup>140</sup>.

Lissabonin sopimus yhdisti Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin samaksi oikeushenkilöksi vuonna 2009, ja se korvasin aikaisemmin käytössä olleen Euroopan yhteisön. Lissabonin sopimus ei kuitenkaan korvannut aikaisempia perussopimuksia, vaan se merkitsi ainoastaan lisäyksiä ja muutoksia aikaisempiin perussopimusten versioihin. Jäsenvaltioiden liittymissopimukset jäivät kuitenkin voimaan sellaisenaan.<sup>141</sup>

Yksi keskeisimmistä keinoista toteuttaa tavaroiden vapaa liikkuvuus on ollut jo yhteismarkkinoiden perustamisvaiheesta alkaen nykyisin SEUT 34 artiklaan kirjattu kiello, jonka mukaan;

*”Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.” (SEUT 34 art.)*

Tuonnin määrällisillä rajoituksilla tarkoitetaan erilaisia jäsenvaltioiden välisiä tuontikiintiötä, ja toimenpiteiden määritelmä on laajempi ja täsmentymättömämpi<sup>142</sup>. SEUT 35 artiklassa kielletään samat toimenpiteet myös viennin osalta. Vientirajoituksia koskevia oikeustapauksia on kuitenkin harvemmin tuomioistuimen ratkaistavana, sillä jäsenvaltiolla on harvemmin tarvetta rajoittaa vientiä. Sen sijaan kansalliset intressit voivat usein vaikuttaa tuonnin rajoituksiin, ja näin ollen tuontirajoituksiin liittyviä tuomioistuinratkaisuja onkin huomattavasti enemmän.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Kaila, 2016a, s. 458.

<sup>140</sup> Ojanen & Haapea, 2007, s. 104.

<sup>141</sup> Ojanen, 2016, s. 7.

<sup>142</sup> Kaila, 2016a, s. 459.

<sup>143</sup> Penttinen, 2013, s. 1043.



Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate ei ole täysin ehdoton, vaan jäsenvaltiot voivat poiketa siitä tietyin ehdoin. Perusteet, joilla erilaisia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä voidaan tehdä, sisältyvät SEUT 36 artiklaan. SEUT 36 artiklan mukaan;

*”Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.” (SEUT 36 art.)*

Oikeuskäytännön kautta on tullut esille myös erilaisia ”pakottavia vaatimuksia”, joiden kautta tavaroiden vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa.<sup>144</sup> EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti korostanut, että ihmisten elämä ja terveys ovat kaikkein tärkeimmät 36 artiklan suojaamista oikeushyveistä ja eduista. Jäsenvaltioilla onkin 36 artiklan poikkeusmääräysluonteesta huolimatta varsin laaja liikkumatila päättää niistä toimenpiteistä, jotka ne katsovat välttämättömiksi terveyden suojelemiseksi, kuitenkin suhteellisuusperiaatetta noudattaen.<sup>145</sup>

Suhteellisuusperiaate on syrjimättömyysperiaatteen ohella yksi EU:n tärkeimmistä perusperiaatteista. EU-tuomioistuimen mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista lainsäädännöllä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi. Jos on mahdollista valita useista eri toimenpiteistä, niistä tulee valita vähiten rajoittava vaihtoehto.<sup>146</sup>

Suhteellisuusperiaatteeseen voidaan katsoa kuuluvan kolme elementtiä. Rajoittavan toimenpiteen tulee olla päämäärän saavuttamisen kannalta asianmukainen, tehokas ja sopeva (suitability). Toimenpide ei saa myöskään ylittää sitä, mikä on tarpeellista ja

---

<sup>144</sup> Kaila, 2016a, s. 459–460.

<sup>145</sup> Alanen, 2002, s. 129–130.

<sup>146</sup> Ojanen, 2016, s. 23.

välttämätöntä päämäärän suojaamiseksi (necessity), ja sen tulee olla oikeasuhtainen (true proportionality). Näiden asioiden punninta on kuitenkin aina aikaan ja paikkaan sidottuja, ja ne sisältävät poliittisia punnintakysymyksiä.<sup>147</sup> Tämän tutkielman aiheen näkökulmasta varsinkin terveyteen liittyvät syyt ovat tärkeässä asemassa, sillä alkoholimonopolin kannalta kansanterveydelliset syyt ovat perusteluna alkoholin vähittäismyy-nimonopolin olemassaololle.

SEUT 36 artiklan loppuun on myös lisätty, etteivät nämä kiellot tai rajoitukset saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Mielivaltaisella syrjinnällä voidaan tarkoittaa sitä, että samankaltaisia tapauksia kohdellaan eri tavoin tai vain osaan tapauksista puututaan. Syrjintää ei voida myöskään perustella sillä, että tuontituotteiden lisäksi säännös voi koskea myös osaa kotimaisista tuotteista<sup>148</sup>. Tämä liittyy vahvasti syrjimättömyysperiaatteeseen, joka on myös yksi EU:n sisämarkkinoiden peruseriaatteista.

SEUT 37 artiklassa käsitellään valtiollisten monopolien toimintaa sisämarkkinoilla. SEUT 37 artiklan mukaan;

*”1. Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan kaikkiin toimitelmiin, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen. Näitä määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.*

*2. Jäsenvaltiot eivät toteuta uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa tai joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamisalaa.” (SEUT 37 art.)*

---

<sup>147</sup> Kaila, 2016b, s. 689–690.

<sup>148</sup> Raitio, 2016, s. 377.

Alkoholin vähittäismyyntimonopoli kuuluu selkeästi toiminnallaan SEUT 37 artiklan soveltamisalan piiriin, ja se ei saa näin ollen toiminnallaan syrjiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Artiklassa viitataan kansalaisten syrjintään, mutta sillä pyritään nimenomaan turvaamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta<sup>149</sup>.

SEUT 37 artikla on laadittu alun perin sanamuodoltaan ilmeisen epämääräiseksi, sillä valtion kaupallisten monopolien poistaminen oli tuohon aikaan arka aihe. Jäsenvaltiot pääsivät yksimielisyyteen lähinnä vain tavoitteesta, mutta eivät niistä toimenpiteistä, jotka olivat tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Artiklan muotoilu poikkeaaakin olennaisesti myös muista yhteismarkkinoita koskevista määräyksistä.<sup>150</sup> Samaan aikaan on myös huomattava, että valtioiden monopolien taustalla on perinteisesti ollut verotuksellisia ja jopa protektionistisia syitä, jotka eivät välttämättä käy yhteen yleisen edun kanssa. SEUT 37 artiklan tavoitteena onkin ollut poistaa monopolien protektionistinen käyttäminen, jolla synnytetään tavaroiden vapaalle liikkumiselle esteitä.<sup>151</sup>

### 3.1 Dassonville

Perussopimusten tarkastelun lisäksi on tässä tutkielmassa syytä tarkastella myös joitakin merkittäviä EU:n ja sitä edeltäneen EY:n tuomioistuimen ratkaisuja laajemman kokonaiskuvan ja sisämarkkinoiden kehityksen hahmottamiseksi, sillä EU:n oikeuskäytännöllä on ollut suuri merkitys sisämarkkinoiden kehityksen ja taloudellisen integraation kannalta muiden toimien lisäksi. Keskeisenä EY:n oikeustapauksena sisämarkkinoiden tavaran vapaan liikkuvuuden kannalta pidetään Dassonville -oikeustapausta. Dassonville -tapaus koski tuonnin määrällisiä rajoituksia vastaavien toimenpiteiden tulkintaa.

*Vuonna 1970 ranskalainen tukkukauppias Gustave Dassonville ja hänen poikansa Benoît, joka hoiti isänsä yrityksen haaraliikettä Belgiassa, toivat Belgiaan erän skotlantilaista viskiä. Viskierä oli ostettu ranskalaisilta viskien maahantuojilta,*

---

<sup>149</sup> Alanen, 2002, s. 221.

<sup>150</sup> Alanen, 2002, s. 224.

<sup>151</sup> Alanen, 2002, s. 233; Ojanen & Haapea, 2007, s. 125.

*jotka olivat tuoneet erän Skotlannista Ranskaan. Kun Dassonville maahantoi erän Belgiaan, niin hän ei kyennyt osoittamaan viskierän alkuperätodistusta Belgian viranomaisille, sillä Ranskan viranomaiset eivät tätä olleet vaatineet maahantuotaessa, joten sellaista ei ollut. Dassonville oli kuitenkin liittänyt pulloihin merkinnän siitä, että kyseessä oli aito skottiviski. Tämän jälkeen belgialainen syyttäjä nosti Dassonvillea vastaan rikosoikeudellisen syytteen laittomasta maahantuonnista, sillä Belgian lainsäädännön mukaan alkuperätodistus on esitettävä maahantuotaessa. Tämän lisäksi belgialaiset maahantuojat nostivat asiasta siviilikanteen, jonka mukaan heidän yksinmyyntialueelleen oli tuotu tuotteita laittomasti. Belgialaisten maahantuojien mukaan Dassonvillen olisi pitänyt tuoda viskinsä suoraan Skotlannista tai vaihtoehtoisesti hankittava virallinen alkuperätodistus tuotteilleen. Dassonvillet taas katsoivat, että Belgian lainsäädäntö oli ristiriidassa nykyisen SEUT 34 artiklan määrällisiä tuontirajoituksia ja niitä vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellon kanssa. Syytetyt katsoivat myös, että käytännössä Belgian lainsäädäntö johti myös alueelliseen markkinajakoon ja rinnakkaistuonnin tyrehtymiseen, mikä ei ole sallittua nykyisen SEUT 36 artiklan nojalla.<sup>152</sup>*

Belgian kansallinen tuomioistuin tiedusteli ennakkoratkaisupyyntönsä, onko alkuperätodistuksen vaatiminen SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan vastainen tuontirajoituksia vastaava toimenpide. Lisäksi tuomioistuin tiedusteli, onko asiaan liittyneet maahantuojien yksinmyyntisopimukset päteviä, kun niitä tulkitaan alkuperätodistuksen vaatimuksen kanssa. Tämä kysymys liittyy SEUT 101 artiklan alueellisen markkinajaon kieltoon.<sup>153</sup>

EY-tuomioistuin katsoi tapauksen olosuhteissa, että alkuperätodistuksen vaatiminen oli tuontirajoitusta vaikutukseltaan vastaava oleva toimenpide, joka on sisämarkkinoilla kielletty. Tuomion mukaan syntyneessä tilanteessa alkuperätodistuksen hankkiminen oli huomattavasti hankalampaa rinnakkaistuonnissa Ranskan kautta kuin suoraan alkuperämaasta maahantuotaessa. Lisäksi tuotteen olivat jo vapaassa vaihdannassa Ranskassa, joten ne oli jo hyväksytty silloisille yhteismarkkinoille.<sup>154</sup> Yksinmyyntisopimukset katsottiin olevan päteviä, sillä ne vain sallivat kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan alueellisen markkinan hyväksikäytön, mutta eivät sitä nimenomaisesti estäneet.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> Raitio, 2016, s. 360–361.

<sup>153</sup> Raitio, 2016, s. 361.

<sup>154</sup> Raitio, 2016, s. 362; Kaila, 2016a, s. 464.

<sup>155</sup> Raitio, 2016, s. 362.

Ratkaisu on tullut tunnetuksi ns. Dassonville-lausekkeesta, jonka avulla on tulkittu SEUT 34 artiklan ”vaikutukseltaan vastaava”- ilmaisua laajalla tulkinnalla<sup>156</sup>. Dassonville-lausekkeen mukaan;

*”Määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti.”*<sup>157</sup>

Dassonville-lausekkeen vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden määritelmä on hyvin laaja ja kategorinen. Lausekkeen kategorisuutta lievensi kuitenkin tuomion viittaus suhteellisuusperiaatteeseen. Vaikka sellaiset toimenpiteet, jotka asettavat kotimaiset ja tuontituotteet eri asemaan ovat usein protektionistisia<sup>158</sup>, ei Belgian lainsäädännön tarkoituksena välttämättä ollut rinnakkaistuonnin estäminen, vaan salakuljetuksen ja siihen liittyvien haittojen estäminen. EY-tuomioistuin katsoikin hyväksyttäväksi päämääräksi tuotteiden aitouden varmistamisen, kunhan keinot olivat suhteellisia päämäärään nähden.<sup>159</sup> Dassonville-lausekkeella oli kuitenkin suuri edistävä vaikutus yhteismarkkinoiden kehitykselle ja jäsenvaltioiden välisen rinnakkaistuonnin avaamiselle.

EU:n sisäistä kauppaa rajoittavat toimenpiteet on yleensä helppo tunnistaa, mutta välillisesti rajoittavissa toimenpiteissä on jouduttu usein tekemään rajanvetokysymyksiä. Myös tosiasiallinen vaikutus on helpompi tunnistaa kuin mahdolliset vaikutukset. Oikeuskäytännön on katsottu sisältävän ”de minimis”-tyyppistä ajattelua. Tämä ajattelu-tapa tarkoittaa, että joissakin tapauksissa tuomioistuin on todennut, että kansallisen toimenpiteen vaikutukset ovat niin sattumanvaraisia, välillisiä tai merkityksettömiä, ettei niitä voida pitää määrällistä rajoitusta vastaavina toimenpiteinä.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Raitio, 2016, s. 362; Kaila, 2016a, s. 464; Ojala, 2009, s. 56.

<sup>157</sup> 8/74, Procureur du Roi v. Benoît ja Gustave Dassonville, EU:C:1974:82, kohta 5.

<sup>158</sup> Kaila, 2016a, s. 464.

<sup>159</sup> Raitio, 2016, s. 362.

<sup>160</sup> Kaila, 2016a, s. 465.

### 3.2 Cassis de Dijon

Cassis de Dijon tapauksessa on esillä vastavuoroisen tunnustamisen periaate ja pakottavat vaatimukset. Tapauksessa oli kyseessä tilanne, jossa kansallinen lainsäädäntö selkeästi esti tuotteen maahantuonnin toisesta jäsenvaltiosta.

*Saksalainen Rewe-Zentral AG oli saksalainen maahantuojaja, joka pyysi vuonna 1976 saksalaiselta väkijuomamonopoliviraston (Bundesmonopolverwaltung für Branntwein) viranomaisilta lupaa tuoda Ranskasta Saksaan Cassis de Dijon -likööriä. Liköörissä oli alkoholia 15–20 tilavuusprosenttia, kun taas vastaavissa saksalaisissa likööreissä tuli lainsäädännön mukaan olla vähintään 25 tilavuusprosenttia alkoholia. Tämä minimialkoholipitoisuuden vaatimus lainsäädännössä koski kaikkia tämän kaltaisia tuotteita riippumatta tuotteen alkuperämaasta, ja sen perusteluna oli se, että laimeammat tuotteet saattavat lisätä ihmisten alkoholin sietokykyä väkeviä tuotteita enemmän. Suurempi alkoholipitoisuus vaikutti myös tuotteiden hintaan niin, että saksalaiset tuotteet olivat tästä syystä ranskalaisia liköörejä kalliimpia. Viranomaiset estivät Cassis de Dijon -liköörin maahantuonnin Saksaan kuluttajien suojelemiseksi vilpilliseltä kilpailulta ja kansanterveydellisiin syihin vedoten.<sup>161</sup>*

Rewe-Zentral vei asian oikeuteen vedoten siihen, että minialkoholipitoisuuden vaatimus oli EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (SEUT 34 art.) vastainen tuontirajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Lisäksi maahantuojaja katsoi minimialkoholipitoisuuden vaatimuksen loukkaavan myös 37 artiklaa (SEUT 37 art.), jonka mukaan jäsenvaltioiden on mukautettava kansallisia monopolejaan niin, ettei tavaroiden myyntiä ja hankintaa koskeissa ehdoissa syrjitä eri jäsenvaltioiden kansalaisia.<sup>162</sup>

*EY-tuomioistuimien katsoi ennakkoratkaisussaan, että SEUT 37 artiklaa ei loukata kyseisessä tapauksessa, sillä toiminta ei liittynyt kansallisen monopolin toimintaan harjoittaa sille laissa määrättyä tehtävää, vaan kansalliseen lainsäädäntöön. Tuomioistuimien katsoi kuitenkin, että lainsäädännössä yksipuolisesti asetettu vaatimus, joka koskee myyntiin tarkoitettua alkoholijuoman vähimmäisalkoholipitoisuutta, oli nykyisen SEUT 34 artiklan vastainen kaupan este. Tuomioistuimien katsoi, että asiassa ei ole perustetta sille, että jossakin jäsenvaltiossa laillisesti valmistetun ja kaupan pidetyn alkoholijuoman pääsy estetään toisen*

<sup>161</sup> Raitio, 2016, s. 365.

<sup>162</sup> 120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, EU:C:1979:42, kohta 4.

*jäsenvaltioiden markkinoille, ja se on tulkittava nykyisen SEUT 34 artiklan mukaisena tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.* <sup>163</sup>

Cassis de Dijon on esimerkki tapauksesta, jossa kaupaneste perustui kansalliseen lainsäädäntöön, ja tähän kuuluvaa lainsäädäntöä ei ollut harmonisoitu koko yhteismarkkinoiden laajuudessa. Tässä tilanteessa jäsenvaltion viranomaisilla oli oikeus toimia kansallisen lainsäädännön mukaisesti, vaikka säännöt vaihtelivatkin eri jäsenvaltioiden välillä.<sup>164</sup>

Jäsenvaltiot voivat asettaa tuotteille vaatimuksia, jotka koskevat tavaroiden nimitystä, muotoa, painoa ja kokoa. Sen lisäksi vaatimuksia voidaan tehdä tuotteen koostumuksesta, ulkoasusta, merkinnöistä ja pakkauksesta.<sup>165</sup> Tapauksessa katsottiin, että tarve mukauttaa tuotteen ominaisuuksia, jotta se vastaisi Saksan liittotasavallan lainsäädännön vaatimuksia, aiheuttaisi maahantuojalle liikaa vaivaa ja ylimääräisiä kustannuksia. Saksan lainsäädäntö oli kaiken kaikkiaan selvästi protektionistinen<sup>166</sup>. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja markkinoitu tuote tulee hyväksyä toisen jäsenvaltion markkinoille, vaikka tuotteen laatu- tai tekniset vaatimukset eivät vastaa maan omille tuotteille asetettuja vaatimuksia. Tällöin puhutaan ns. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta.<sup>167</sup>

Suhteellisuusperiaatteen vaikutus oli myös Cassis de Dijon -ratkaisussa suuressa osassa, ja EY-tuomioistuin katsoi, että tuontirajoitus oli suhteeton toimenpide tavoiteltuihin vaikutuksiin nähden eikä se ollut hyväksyttävää<sup>168</sup>. Sen sijaan tuomioistuin painotti asianmukaisten pakkausmerkintöjen tarpeellisuutta<sup>169</sup>, ja jos tuotteissa esitetään kaikki tarpeellinen informaatio, on kuluttajalla oikeus tehdä omat valintansa eri tuotteiden väliltä. Cassis de Dijon -ratkaisun painoarvoa vahvisti myös komission asiasta julkaisema

---

<sup>163</sup> Raitio, 2016, s. 365–366.

<sup>164</sup> Raitio, 2016, s. 366.

<sup>165</sup> Kaila, 2016b, s. 678.

<sup>166</sup> Alanen, 2002, s. 34.

<sup>167</sup> Kaila, 2016a, s. 466; Ojala, 2009, s. 56.

<sup>168</sup> Raitio, 2016, s. 366–367; Kaila, 2016b, s. 466.

<sup>169</sup> 120/78, Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, EU:C:1979:42, kohta 13.

tiedonanto. Tiedonannossa tulkittiin tuomioistuimen ratkaisua, ja vastavuoroisesta tunnustamisesta pyrittiin tekemään mahdollisimman yleispätevä periaate. Tämä oli myös ensimmäinen kerta, kun näin tehtiin EY:n historiassa.<sup>170</sup>

Kansanterveys mainittiin Cassis de Dijon -ratkaisussa pakottavana vaatimuksena, ja jäsenvaltiot ovat vedonneet tarpeeseen suojata kansanterveyttä muun muassa alkoholia koskeneissa asioissa. Perustelujen on pohjaututtava tieteellisiin tutkimuksiin<sup>171</sup>. Kansanterveyden merkitys pakottavana vaatimuksena on pienentynyt EU-tuomioistuimen SEUT 36 artiklan tulkintojen seurauksena, ja koska terveyden suojeleminen on hyvin lähellä kansanterveyden suojelemista, on asiaa katsottava SEUT 36 artiklan soveltamisalaan kuuluvana asiana.<sup>172</sup>

Myöhemmin esimerkiksi Scotch Whisky -tapauksessa kansanterveydellisiä syitä käytettiin perusteena sille, että tuontiviineille asetettiin yksikköperustainen vähimmäishinta, joka perustuu tuotteen alkoholipitoisuuteen<sup>173</sup>. EU-tuomioistuin katsoi kuitenkin, että jäsenvaltion tulee katsoa vähimmäishinnan sijasta ensisijaisesti muita ratkaisuja, kuten valmisteveron nostoa, ratkaisuksi asiaan, ja kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida tämän ratkaisun käyttökelpoisuutta haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>174</sup>. Kansanterveyden suojelun perusteella tehtyjä tavarakaupan rajoituksia on käsitelty tuomioistuimessa alkoholin lisäksi myös esimerkiksi vitamiinivalmisteiden<sup>175</sup>, nuuskan<sup>176</sup> ja purukumin<sup>177</sup> myyntiä koskeissa asioissa.

---

<sup>170</sup> Kaila, 2016a, s. 466; Sormunen, 2008, s. 120.

<sup>171</sup> Raitio, 2006, s. 108.

<sup>172</sup> Kaila, 2016b, s. 684; Raitio, 2006, s. 112.

<sup>173</sup> C-333/14, Scotch Whisky Association, EU:C:2015:845, kohta 12.

<sup>174</sup> C-333/14, Scotch Whisky Association, EU:C:2015:845, kohta 66:2.

<sup>175</sup> Ks. C-387/99, komissio v. Saksa, EU:C:2004:235.

<sup>176</sup> Ks. C-210/03, Swedish Match, EU:C:2004:802.

<sup>177</sup> Ks. C-366/04, Schwarz, EU:C:2005:719.



### 3.3 Keck & Mithouard

Bernard Keck ja Daniel Mithouard olivat joutuneet Ranskassa syytteeseen, kun he olivat myyneet markkinointitempauksena olutta ja kahvia alle niiden hankintahinnan eli tappiolla. Tämä oli Ranskan lainsäädännön mukaan kiellettyä, ja sen tarkoituksena oli muun muassa pyrkimys välttää epätervettä kilpailua markkinoilla. Vastaajat Keck ja Mithouard katsoivat kuitenkin, että Ranskan lainsäädäntö oli vastoin SEUT 34 artiklan tavaroiden tuontirajoitusta koskevaa kieltoa ja lisäksi se oli henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaata liikkuvuutta vastaan. Tämän lisäksi he katsoivat, että kansalliset hintamääräykset eivät noudattaneet sisämarkkinoiden vapaan kilpailun periaatetta.<sup>178</sup>

EU-tuomioistuimen mukaan Cassis de Dijon -tapauksen mukaisesti harmonisoimattomilla aloilla tuontirajoituksiin voidaan rinnastaa kansalliset määräykset, jotka kohdistuvat tuotteiden nimityksiin, kokoon, muotoon, painoon, koostumukseen, merkintöihin, pakkaukseen tai muuhun vastaavaan seikkaan. Tällaiset itse tuotteeseen kohdistuvat rajoitukset ovat kiellettyjä, vaikka ne koskisivat sekä kotimaisia että maahantuotuja tuotteita.<sup>179</sup>

*EY-tuomioistuimen katsoi, että tähänastisesta oikeuskäytännöstä poiketen on katsottava, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavien tai ne kieltävien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltiosta tuotuihin tuotteisiin ei tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa asiassa Dassonville tarkoitetulla tavalla, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten että maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.*<sup>180</sup>

*Jos nämä edellytykset täyttyvät, tällaisten säästösten soveltaminen sellaisten toisesta jäsenvaltiosta tuotujen tuotteiden myyntiin, jotka ovat tämän valtion oikeussääntöjen mukaisia, ei ole omiaan estämään näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eikä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä. Näin ollen tällaiset oikeussäännökset eivät kuulu perustamissopimuksen 30 artiklan (SEUT 34 art.) soveltamisalaan.*<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Raitio, 2016, s. 438.

<sup>179</sup> Raitio, 2016, s. 439.

<sup>180</sup> C-267/91 ja C-268/91, Keck & Mithouard, EU:C:1993:905, kohta 16.

<sup>181</sup> C-267/91 ja C-268/91, Keck & Mithouard, EU:C:1993:905, kohta 17.

Vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä eivät siis ole myyntijärjestelyjä koskevat kansalliset säännökset, jos ne soveltuvat erotuksetta kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin eivätkä ne oikeudellisesti tai tosiasiallisesti syrji tuontituotteita suhteessa kotimaisiin tuotteisiin<sup>182</sup>. Keck -oikeuskäytännössä myyntijärjestelyiksi on katsottu rajoitukset koskien sitä,

milloin tuotteita saa myydä ja rajoitukset koskien sitä, missä ja kenen toimesta tuotteita saadaan myydä. Tämän lisäksi myös mainontaa ja hintaa koskevat rajoitukset on katsottu myyntijärjestelyiksi, jotka eivät kuulu SEUT 34 artiklan piiriin.<sup>183</sup>

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta Dassonville-, Cassis de Dijon- ja Keck- oikeustapaukset ovat niin merkittäviä, että niitä voidaan pitää EU:n sisämarkkinoita koskevana yleissivistyksenä<sup>184</sup>. EU-tuomioistuimien on Keck -ennakkotapauksen jälkeen vielä tarkentanut oikeuskäytäntöään kokoamalla yhteen aikaisempien oikeustapausten pohjalta tehtyjä periaatteita. Tässä tärkeänä ennakkotapauksena on komissio vastaan Italia<sup>185</sup> tapaus, jossa huomioitiin myös tuotteen käyttömahdollisuudet jäsenvaltioissa. Ratkaisusta on seurannut, että vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä voidaan pitää myös niitä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltioiden markkinoille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännön kautta kielletään tuotteen käyttö tai sallitaan ainoastaan sen vähäinen käyttö.<sup>186</sup> Tällöin puhutaan tuotteen markkinoille pääsyn kriteereistä ja sitä voidaan testata ns. market-access testillä, jota sovelletaan myös myyntijärjestelyihin<sup>187</sup>. Kailan (2016) mukaan eri ratkaisuksista seuraa, että tuonnin määrällisinä rajoituksina vastaavina toimenpiteinä on pidettävä:

---

<sup>182</sup> Kaila, 2016a, s. 471; Raitio, 2016, s. 441; Ojala, 2009, s. 57.

<sup>183</sup> Raitio, 2016, s. 441.

<sup>184</sup> Raitio, 2007, s. 465.

<sup>185</sup> Ks. C-110/05, komissio v. Italia, EU:C:2009:66.

<sup>186</sup> Kaila, 2016a, s. 471.

<sup>187</sup> Raitio, 2016, s. 447.

- 1.) toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kohdella epäedullisemmin toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita ja toimenpiteitä, joilla on tällainen vaikutus (syrjinnän kieltä),
- 2.) rajoituksia, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettavien ja kaupan pidettävien tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset, ja näin on siitä huolimatta, että niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin (vastavuoroisen tunnustamisen periaate), sekä
- 3.) kaikkia muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan muista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden pääsyä jäsenvaltion markkinoille (markkinoille pääsyn kriteeri).<sup>188</sup>

Markkinoille pääsyn kriteereiden arvioimisen taustalla voidaan katsoa olevan se ajatus, että EU:n alueella laillisesti toimivilla yrityksillä tulisi olla esteetön pääsy muiden jäsenvaltioiden markkinoille ja mahdollisuuden toimia siellä, ellei pääsyä ole perusteltua kieltää tai rajoittaa<sup>189</sup>.

### 3.4 Franzén

*Ruotsalaista Harry Franzénia vastaan oli nostettu syyte Ruotsissa Landskrona tingsrättissä muun muassa siitä syystä, että hän oli vuonna 1995 myynyt tahallaan ja ilman lupaa viiniä, jonka hän oli ostanut Systembolagetista tai tuonut Tanskasta. Franzén väitti puolustuksessaan, ettei ollut syyllistynyt rikokseen, ja että silloinen Ruotsin alkoholilaki oli ristiriidassa perustamissopimuksen 30 ja 37 artiklojen (SEUT 34 ja 37 art.) kanssa. Landskrona tingsrätt esitti asiasta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, jossa kysyttiin, onko Systembolagetin kaltainen lakisääteinen monopoli yhteensopiva 30 artiklan (SEUT 34 art.) kanssa, ja toisaalta onko valtion monopoli 37 artiklan (SEUT 37 art.) vastainen.*<sup>190</sup>

Franzénin puolustuksen mukaan sen kaltaisella vähittäismyyntimonopolijärjestelmällä, joka tapahtumahetkellä oli voimassa Ruotsissa, rajoitettiin usealla tavalla alkoholijuomien tuontia Ruotsiin, ja tällainen järjestelmä mahdollistaa sen, että Systembolaget voi suosia kansallisten tuotteiden markkinointia. Puolustus argumentoi,

---

<sup>188</sup> Kaila, 2016a, s. 471.

<sup>189</sup> Kaila, 2016a, s.472.

<sup>190</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504.

että muissa jäsenvaltioissa valmistettuja juomia voidaan pitää kaupan Ruotsissa ainoastaan sillä edellytyksellä, että valmistus- tai tukkumyyntiluvan haltija tuo juomat maahan ja että Systembolaget valitsee juomat valikoimiinsa, jolloin valinta tapahtuu rajoittavia ja mielivaltaisia arviointiperusteita soveltaen.<sup>191</sup>

Tapaus oli merkittävä myös Suomen alkoholimonopolijärjestelmän kannalta, sillä Ruotsin alkoholimonopolijärjestelmällä on paljon yhteistä Suomen ja muiden pohjoismaisten järjestelmien kanssa. Jos tuomioistuin asettuisi Franzénin puolustuksen kannalle ja totesi että kansallinen alkoholimonopolijärjestelmä olisi perussopimusten kanssa ristiriidassa, olisi sillä vaikutuksia muidenkin pohjoismaisten alkoholimonopolioiden olemassaololle.

Ranskan, Suomen, Ruotsin ja Norjan hallitukset sekä komissio esittivät, että ennakkoratkaisupyynnössä mainitun kaltaiset kansalliset oikeussäännöt eivät olleet ristiriidassa nykyisten SEUT 34 ja 37 artiklojen kanssa. He argumentoivat sillä perusteella, että 37 artiklassa ei vaadita vähittäismyyntimonopolioiden purkamista, vaan pelkästään niiden mukauttamista siten, että monopolia koskevilla säännöksillä ei syrjitä tuotteita niiden alkuperän perusteella tai yrityksiä niiden kansallisuuden perusteella. Oikeussäännöillä ei myöskään rajoitettu suoraan tai välillisesti yhteisön sisäistä kauppaa. Näillä oikeussäännöillä rajoitettiin tai kiellettiin ainoastaan tiettyjä myyntijärjestelyjä, ja niillä oli sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.<sup>192</sup>

Systembolaget argumentoi, että myytäviä tuotteita valitessa sallittuja huomioon otettavia seikkoja ovat tuotteiden laatu, niistä aiheutuvat terveyshaitat, asiakkaiden kysyntä ja muut liiketaloudelliset ja eettiset seikat, eikä tuotteiden alkuperällä siten saa olla merkitystä tuotteita valittaessa.<sup>193</sup> Liiketaloudellisten seikkojen huomioiminen tarkoittaa käytännössä sitä, että monopoli saa päättää perusvalikoimastaan kysynnän ja tarjonnan

---

<sup>191</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 32.

<sup>192</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 33.

<sup>193</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 44.

periaatteiden mukaisesti. Kaikkien myymälöiden valikoimissa ei siis ole pakko pitää sellaisia tuotteita, joilla ei ole tarpeeksi myyntiä vain sen vuoksi, että ulkomaisia tuotteita on yhtä paljon valikoimissa kuin kotimaisia tuotteita.

Systembolaget esitti EY-tuomioistuimelle tiedoissaan viiden kohdan selvityksen siitä, että se ei toiminnassaan syrji ulkomaisia toimijoita;

- 1.) Monopoliyhtiön ostosuunnitelma perustuu arvioon tulevasta asiakkaiden kysynnästä, ja sitä laadittaessa pyydetään myös valmistajien, maahantuojien ja kuluttajien kannanottoa.*
- 2.) Tarjouspyynnöt esitetään kaikille valmistus- ja tukkumyyntiluvan haltijoille, ja tarjouspyynnöt koskevat kaikkia juomia niiden alkuperästä riippumatta.*
- 3.) Monopoliyhtiö valitsee juomat pelkästään liiketaloudellisin perustein (hinta ja aikaisempi kokemus tuotetyypistä jne.) tai laadullisin perustein (sokkotesti).*
- 4.) Niitä tuotteita mitä ei ole valittu perusvalikoimaan, voi monopoliyhtiö mahdollistaa koeluontoisesti tehtäviä, lyhyemmän aikavälin kokeilueriä tai ottaa tuotteen tilausvalikoimaan, missä tapauksessa niitä myydään asiakkaan tilauksesta. Tämän lisäksi Systembolaget tuo kuluttajan pyynnöstä ja kustannuksella maahan mitä tahansa alkoholijuomaa.*
- 5.) Monopoliyhtiö antaa tavarantoimittajille perustelut päätöksistään perusvalikoimaan ottamisesta ja näistä päätöksistä voi valittaa riippumattomaan valituslautakuntaan.<sup>194</sup>*

Franzén esitti perusteluissaan myös, että monopoliyhtiön rajallinen myyntiverkosto rajoittaa myyntiä vielä enemmän. EY-tuomioistuin katsoi, että myyntipaikkojen määrää ei ole kuitenkaan rajoitettu niin paljon, että se syrjisi ulkomaisia toimijoita. Tämän lisäksi Systembolaget tarjosi tarpeeksi laajat tilausmahdollisuudet ja että sen myymäläverkostoa laajennettaisiin niin, että jokaisessa kunnassa olisi ainakin yksi myymälä. Vaikka myymäläverkosto olisikin puutteellinen, se ei suosisi kotimaisia toimijoita. Saatujen tietojen perusteella tuomioistuin katsoi myös, että liikkeissä tapahtuva myynninedistäminen ei ollut ulkomaisia tuotteita syrjivää.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 46–51.

<sup>195</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 54, 56, 57 ja 64.

EY-tuomioistuin katsoi ennakkoratkaisussaan, että näiden perustelujen pohjalta kansallisen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin olemassaolo ja sen harjoittama toiminta ei ole ristiriidassa SEUT 37 artiklan kanssa. Tuomioistuin totesi lausunnossaan, ettei SEUT 37 artiklan tarkoituksena ole poistaa kaikkia valtion kaupallisia monopoleja:

*Tuomioistuin on todennut useasti, että perustamissopimuksen 37 artiklassa (SEUT 37) ei vaadita kaikkien kaupallisten valtion monopolien lakkauttamista, vaan niiden mukauttamista siten, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Artiklalla on tarkoitus sovittaa yhteen jäsenvaltioiden mahdollisuus pitää voimassa tietyt kaupalliset monopolit, joita käytetään välineenä pyrittäessä saavuttamaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, ja yhteismarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan asettamat vaatimukset. Tällä artiklalla on tarkoitus poistaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole sellaisten kauppaa rajoittavien vaikutusten poistaminen, jotka liittyvät luonnostaan kyseisten monopolien olemassaoloon.<sup>196</sup>*

Sen sijaan tuomioistuin totesi, että Ruotsin silloisessa lainsäädännössä oleva valmistus- ja tukkumyyntilupajärjestelmä oli perussopimusten vastainen. Lupajärjestelmä aiheutti joissakin tapauksissa huomattavia lisäkustannuksia tuonnille, minkä lisäksi lupia oli myönnetty lähes yksinomaan Ruotsissa sijaitseville yrityksille ja niille, joilla oli suuret tuotteiden varastointimahdollisuudet Ruotsissa. Tuomioistuin vahvisti näin ollen, ettei tuontilupajärjestelmä ollut SEUT 34 artiklan mukainen eikä sitä voinut perustella SEUT 36 artiklan kansanterveydellisillä perusteilla.<sup>197</sup> Tuonti- ja vientimonopolit eivät ole valtion sisäisten myyntijärjestelyjen kaltaisia rajoituksia, vaan niiden voidaan katsoa kuuluvan välittömästi jäsenvaltioiden kauppaan puuttuviin toimenpiteisiin, joiden laillisuus vaatii erityisen vahvan kansallisen oikeusperusteen<sup>198</sup>.

Tuomioistuin teki ratkaisussaan selvästi eroa valtion sisällä tapahtuvan myynnin ja tuonti- ja vientilupajärjestelmän välille. Voidaan katsoa, että valtion sisäiset vähittäismyyntimonopolit eivät ennakkoratkaisun mukaan muodosta uhkaa tavaroiden vapaalle

---

<sup>196</sup> C-189/95, Franzén, EU:C:1997:504, kohta 38–39.

<sup>197</sup> Alanen, 1998, s. 281.

<sup>198</sup> Alanen, 2002, s. 232.

liikkuvuudelle siinä määrin, että niiden voitaisiin katsoa olevan perussopimusten vastaisia. Tuonti- ja vientimonopolit tai valtion erityisoikeuksien kautta syntyvät *de facto*-monopolit ovat puolestaan lähtökohtaisesti 37 artiklan vastaisia<sup>199</sup>. Keck-oikeuskäytäntöä mukaillen vähittäismyyntimonopoli ei saa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti kohdella muista jäsenvaltioista tulevia tuotteita huonommin kuin kotimaisia tuotteita niin, että jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristyy<sup>200</sup>. Tuomioistuimien tarkensi vielä myöhemmin Rosengren-tuomiossa, jossa käsiteltiin Ruotsin alkoholilaisissa olevaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa säännöstä;

*Kansallisen monopolin, jolle on annettu yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä jäsenvaltion alueella, olemassaoloa ja toimintaa koskevia oikeussääntöjä on tutkittava suhteessa EY 31 (SEUT 37) artiklan määräyksiin, joita erityisesti sovelletaan kaupallisten valtion monopolien yksinoikeuksien käyttämiseen. Sitä vastoin niitä vaikutuksia yhteisön sisäiseen kauppaan, joita on kansallisen lainsäädännön, joilla tämä monopoli perustetaan, muilla oikeussäännöillä, jotka ovat erotettavissa monopolin toiminnasta, mutta joilla on vaikutuksia tähän, on tutkittava EY 28 (SEUT 34) artiklan perusteella.*<sup>201</sup>

Tuomiosta voidaan päätellä, että alkoholilain säännökset, jotka koskevat suoraan monopolin toimintaa, käsitellään SEUT 37 artiklan mukaisesti. Ne alkoholilain säännökset, joilla on vaikutusta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, mutta eivät suoranaisesti liity monopolin toimintaan, on käsiteltävä SEUT 34 artiklan mukaisesti.

Kansanterveyden suojelun tasoa käsiteltiin myös Visnapuu -oikeustapauksessa, jossa EU-tuomioistuimien totesi, että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, olla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltiolle on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa.<sup>202</sup> Tämän perusteella voidaan todeta, että jäsenvaltio saa itse päättää siitä suojelun tasosta, jonka se katsoo tarpeelliseksi alkoholista aiheutuvien haittojen

---

<sup>199</sup> Alanen, 2002, s. 223.

<sup>200</sup> Alanen, 1998, s. 290; Ojala, 2009, s. 53–54.

<sup>201</sup> C-170/04, Rosengren, EU:C:2007:313, tuomion tiivistelmä kohta 1.1.

<sup>202</sup> C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, kohta 118.

ehkäisemiseksi, ottaen huomioon kaikki aiemmin mainitut tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja suhteellisuusperiaatteeseen liittyvät seikat.

Suomen EU-jäsenyys on aiheuttanut muutoksia aikaisempaan alkoholipolitiikkaan, ja Alkon laaja monopoli on nykyisin purettu. Franzen-tuomiolla on ollut suuri merkitys Alkon toiminnan järjestämisen kannalta. Vuonna 1998 konsernimuotoinen Alko-Yhtiöt pilkottiin kolmeen osaan, ja näistä muodostettiin Alko Oy, Primalco/Havistra ja Altia<sup>203</sup>. Tämä tarkoitti muutoksia koko alan toimijoiden organisaatioihin, ja ala muutettiin kokonaisuudessaan osaksi vapaata elinkeinotoimintaa. Aiemmin käytössä ollut Alko-keskeinen hallintapa purettiin, ja vanhasta laajasta monopolista jäi jäljelle vain vähittäismyyntimonopoli.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Warsell, 2005, s. 204.

<sup>204</sup> Warsell, 2005, s. 32–33.



## 4 Alkoholiyhtiön valvonta

Alko on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeutta harjoittavan alkoholiyhtiön toiminnasta säädetään alkoholilain 3. luvussa. Alkoholilain 23 §:ssä säädetään alkoholiyhtiön tehtävästä, joka on alkoholilain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Alkoholiyhtiön tulee toiminnassaan huomioida EU:n sisämarkkinoiden tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteet, ja alkoholiyhtiön valvonta voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan.

### 4.1 Alkoholiyhtiön sisäinen valvonta

#### 4.1.1 Valtion rooli omistajana

Osakeyhtiölaissa säädellään hallintojärjestelmän perusasioista ja eri hallintoelinten työnjaosta. Yhtiökokous käyttää ylintä toimivaltaa osakeyhtiössä. Osakeyhtiölain (624/2006) 5. luvun 1§:n mukaisesti osakkeenomistajat, tässä tapauksessa valtio ainoana osakkeenomistajana, käyttää päätösvaltaansa yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätöksenteon lähtökohtana on, että yhtiökokouksella on toimivalta päättää sille osakeyhtiölain mukaan kuuluvista yhtiön asioista yleisen toimivallan kuuluessa hallitukselle. Yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistöimivaltaan kuuluvasta asiasta. Lain 5. luvun 3 §:ssä määritellään yhtiökokouksessa päätettävistä asioista. Varsinaisessa yhtiökokouksessa on aina päätettävä tilinpäätöksen vahvistamisesta, taseen osoittaman voiton käyttämisestä, vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille, hallintoneuvoston jäsenille ja toimitusjohtajalle, hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten palkitsemisesta ja valinnasta sekä tilintarkastajan valinnasta, jollei osakeyhtiölaissa säädetä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin näiden toimikaudesta, valinnasta tai palkitsemisesta. Varsinaisessa yhtiökokouksessa päätetään myös yhtiöjärjestyksen perusteella varsinaisessa yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista.

Ellei asian päättämistä ole säädetty yhtiökokouksen tehtäväksi, päätösvalta kuuluu yhtiön muille toimielimille.<sup>205</sup>

Osakeyhtiölain lisäksi valtion päätöksenteko omistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (168/2007). Lähtökohtana on, että osakeluovutusten ja osakehankintojen sekä omistajan näkökulmasta merkittävien omistajaohjauksen kautta tehtävien päätösten hyväksyminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle<sup>206</sup>. Lain 4 § käsittelee valtioneuvoston toimivaltaa ja sen 6 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita. Keskeinen omistajapolitiittinen asiakirja, johon valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisut on kirjattu, on valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös, ja se annetaan vakiintuneesti koko hallituksen toimikaudeksi<sup>207</sup>. Alko, joka on sosiaali- ja terveysministeriön omistajaohjauksessa toimiva erityistehtäväyhtiö, noudattaa toiminnassaan valtioneuvoston omistajapolitiittisia periaatepäätöksiä, ja yhteiskunnallisten erityistehtäviensä hoitamisen lisäksi yhtiön on huolehdittava kaikkien valtionyhtiöiden tavoin myös taloudellisesta vakaudestaan<sup>208</sup>.

Lain 5 §:ssä määritellään omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivalta, ja 4 §:n 6 momentin kohdassa mainittuja kohtia lukuun ottamatta omistajaohjauksen tehtävät kuuluvat vastuuministeriölle. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö määrää valtion edustajan yhtiökokouksiin, ja vastaava ministeri joko itse edustaa valtiota tai määrää itselleen sijaisen. Vastuuministeriö käyttää osakkeenomistajan puhevaltaa sekä kaikkia valtiolle lain, yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen perusteella kuuluvia oikeuksia.<sup>209</sup>

Muulla omistajaohjauksella tarkoitetaan yhtiökokouksen ulkopuolista yhteydenpitoa yrityksen ja sen johdon kanssa, ja yhteydenpito voi liittyä esimerkiksi yritysjohton tarpeisiin

---

<sup>205</sup> Blumme ja muut, 2005, s. 121; Mähönen & Villa, 2019, s. 202.

<sup>206</sup> HE 80/2007 vp s. 16.

<sup>207</sup> HE 80/2007 vp s. 18.

<sup>208</sup> Valtioneuvoston kanslia, 2020, s. 8–9.

<sup>209</sup> HE 80/2007 vp s. 19.

varmistaa omistajan suhtautuminen ja tuki valmisteilla oleville hankkeille. Valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä yhteydenpito kohdistuu myös strategiaan valintoihin, merkittäviin liiketoiminnan uudelleen suuntaamisiin ja sellaisiin rahoitusratkaisuihin, joilla on vaikutusta osingonmaksun kannalta. Tällainen epävirallinen yhteydenpito on käytännössä erittäin merkittävä omistajaohjauksen osa valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä.<sup>210</sup>

Virallisesti ja muodollisesti valtio käyttää äänivaltaansa vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta omistajan suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin investointeihin ja muihin vastaaviin hankkeisiin. Tämä epävirallinen yhteydenpito ja vaikutusvallan käyttäminen ovat merkittävä osa omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta virallisten kokouksien ja yhteydenpidon lisäksi.<sup>211</sup> Yhtiökokous ei kuitenkaan saa tosiasiallisesti mitätöidä hallituksen toimivaltaa ohjeistamalla hallitusta niin seikkaperäisesti, että ettei sen enää voida katsoa tekevän aidosti itsenäisiä valintoja päätöksenteossaan. Toisin sanoen yhtiökokous ei voi ottaa operatiivista valtaa yhtiössä, vaan se kuuluu yhtiön hallitukselle.<sup>212</sup>

#### 4.1.2 Hallintoneuvosto

Alko Oy:lla on alkoholilain 24 §:n mukaan hallintoneuvosto, jonka tehtävät on määritelty yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvosto ei ole pakollinen elin osakeyhtiössä, mutta osakeyhtiölain mukaan sitä voidaan käyttää luottamuselimenä, joka valvoo yhtiökokouksen ja osakkeenomistajien puolesta yhtiön hallitusta ja toimitusjohtajaa. Suurissa valtionyhtiöissä hallintoneuvosto on ollut perinteisesti yleinen toimielin.<sup>213</sup> Hallituksen, hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan on annettava hallintoneuvostolle ja sen jäsenelle ne tiedot, jotka ovat tarpeen hallintoneuvoston tehtävien toteuttamiseksi (OYL 6:22).

---

<sup>210</sup> HE 80/2007 vp s. 19–20.

<sup>211</sup> HE 80/2007 vp s. 13.

<sup>212</sup> Blumme ja muut, 2005, s. 122; Hirvonen ja muut, 2003, s. 90.

<sup>213</sup> Mähönen ja muut, 2006, s. 183; Blumme ja muut, 2005, s. 124; Hirvonen ja muut, 2003, s. 98.

Yhtiöjärjestyksessä hallintoneuvoston tehtäviä on määritelty yksityiskohtaisemmin. Sen tehtävänä on muuan muassa valvoa, että yhtiön asioita ja hallintoa hoidetaan terveiden liikeperiaatteiden mukaan kannattavuutta silmällä pitäen ja että lakia ja yhtiöjärjestyksen määräyksiä sekä yhtiökokouksen päätöksiä ja muita vahvistettuja ohjeita noudatetaan. Tämän lisäksi hallintoneuvosto myös esimerkiksi ohjeistaa yhtiön hallitusta erinäisissä asioissa.<sup>214</sup> Hallintoneuvostossa on kaksitoista varsinaista jäsentä, ja valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäsenet sekä nimittää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan (AL 24.1 §). Hallintoneuvosto koostuu eri puolueiden kansanedustajista.

Pykälän 2 momentin mukaan hallintoneuvosto vahvistaa osakeyhtiön vuosittaisen toimintasuunnitelman ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen myynnin kehityksestä sekä niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään lain 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja (AL 24.2 §). Hallituksen esityksen mukaan yhtiön erityisasemasta johtuen yhtiön ei tule tavoitella myynnin kasvua, vaan sen tulee tukea alkoholilain tavoitetta haittojen ehkäisemiseksi. Yhtiön hallintoneuvosto päättää niistä periaatteellisista linjauksista, joilla näitä haittoja pyritään vähentämään.<sup>215</sup> Pykälän 3 momentin mukaan myös sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla on oikeus seurata asian käsittelyä ja osallistua keskusteluun hallintoneuvoston kokouksissa ja yhtiökokouksessa (AL 24.3 §).

#### **4.1.3 Yhtiön hallitus**

Yhtiökokous valitsee hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä hallituksen jäsenet osakeyhtiölain mukaisesti (OYL 5:3.4 §). Osakeyhtiölain 6. luvun 2 §:n 1. momentin mukaan:

---

<sup>214</sup> Alko, 2021b, s. 3.

<sup>215</sup> HE 100/2017 vp, s. 88.

*”Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja yhtiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.” (OYL 6:2.1 §)*

Osakeyhtiölaissa on määritelty vain yleissäännös, jolla hallitukselle on määrätty kaikki ne tehtävät, joita osakeyhtiölaissa tai yhtiöjärjestyksessä ole määrätty toisen toimielimen eli toimitusjohtajan, hallintoneuvoston tai yhtiökokouksen suoritettavaksi. Yleissäännöksen perusteella hallituksen toimivallan piiriin kuuluu muun muassa organisaation toiminnan organisointi, järjestäminen ja yleinen toiminnan valvonta. Muita tärkeitä tehtäviä ovat varainhoidon valvonta sekä budjetin, tilinpäätöksen ja vuosikertomuksen hyväksyminen. Hallituksen tehtävänä on lähtökohtaisesti keskittyä yhtiön toiminnan keskeisiin strategisiin ja merkittävimpiin operatiivisiin kysymyksiin sekä siihen, että yhtiön organisaatio on kykenevä hoitamaan yhtiön liiketoimintaan kuuluvat asiat.<sup>216</sup> Alkon hallituksen keskeisiä tehtäviä on määritelty tarkemmin Alkon yhtiöjärjestyksessä. Sisäinen valvonnan kannalta hallituksen yhtenä tehtävänä on vahvistaa sisäisen valvonnan periaatteet ja valvoa niiden toteuttamista ja valvonnan riittävyyttä<sup>217</sup>.

Osakeyhtiölaissa ei säädetä hallituksen jäsenen riippumattomuudesta, mutta hallinnointikoodin suositus 10 antaa siitä määräyksiä. Koska hallituksen tehtävänä on yhtiön toimitusjohtajan ohjaus ja valvonta, hallituksen jäsenten enemmistöllä ei tulisi olla riippuvuussuhdetta yhtiöön eturistiriitojen välttämiseksi.<sup>218</sup> Hallituksella on kolme valiokuntaa: tarkastus-, henkilöstö- sekä vastuullisuusvaliokunta, joiden tehtävät ja periaatteet hallitus on erikseen vahvistanut. Valiokuntien jäsenet eivät ole ulkopuolisia henkilöitä, vaan hallituksen jäseniä. Yhtiön hallituksessa on edustettuna eri alojen asiantuntijoita ja henkilöstön edustajia, ja asiantuntijuudessa korostuu taloudellinen ja kaupallinen asiantuntijuus<sup>219</sup>. THL:n edustaja toimii hallituksessa varapuheenjohtajan tehtävissä, mikä osaltaan korostaa kansanterveydellisen valvonnan osuutta sisäisen valvonnan tasolla.

---

<sup>216</sup> Villa, 2020, s. 50–51; Airaksinen ja muut, 2018, s. 451–452; Mähönen ja muut, 2006, s. 152; Blumme ja muut, 2005, s. 122; Hirvonen ja muut, 2003, s. 102.

<sup>217</sup> Alko, 2021b, s. 3–4.

<sup>218</sup> Villa, 2020, s. 41–44; Airaksinen ja muut, 2018, s. 514; Mähönen ja muut, 2006, s. 172.

<sup>219</sup> Alko, 2021b, s. 4.

#### 4.1.4 Yhtiön johtoryhmä

Osakeyhtiölain 6. luvun 17 §:n määrittää toimitusjohtajan yleistöimivallan tehtäviä ja päätöksenteon suhdetta hallitukseen:

*”Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistöimivalta). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Toimitusjohtaja saa ryhtyä yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantoisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle on mahdollisimman pian annettava tieto toimista.”(OYL 6:17 §)*

Tämän yleistöimivallan perusteella toimitusjohtajalle kuuluvat kaikki yhtiön juoksevaan hallintoon kuuluvat operatiiviseksi määriteltävät tehtävät, joita ei ole määriteltä hallituksen tehtäviksi. 6. luvun 20 §:n yhtiön hallitus valitsee toimitusjohtajan ja päättää hänen palkitsemisestaan, eroilmoituksen vastaanottamisesta ja erottamisestaan. Toimitusjohtajan tehtävät on tarkoituksella määriteltä vain yleisluontoisesti tässä pykälässä, eikä siinä luetella erikseen toimitusjohtajalle annettuja tehtäviä.<sup>220</sup> Juoksevan hallinnon määrittäminen lain tasolla tarkalleen onkin mahdotonta, sillä siinä on huomioitava muun muassa yhtiön toiminnan erityispiirteet ja toimiala<sup>221</sup>. Muualla osakeyhtiölaissa on säädetty toimitusjohtajan erityistehtäviä<sup>222</sup>. Toimitusjohtajan ja hallituksen välinen työnjakokin on hyvin yhtiökohtaista, ja lähtökohtaisesti hallitus määrittää työnjaon. Epätavallisiin ja laajakantoisiin asioihin tarvitaan lähtökohtaisesti hallituksen valtuutus.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Villa, 2020, s. 54; Airaksinen ja muut, 2018, s. 543.

<sup>221</sup> Mähönen & Villa, 2019, s. 370.

<sup>222</sup> Airaksinen ja muut, 2018, s. 539.

<sup>223</sup> Mähönen ja muut, 2006, s. 176.

Toimitusjohtaja on yleensä yhtiön toiminnan ja menestymisen kannalta tärkeä henkilö, sillä vaikka laajakantoiset päätökset kuuluvat hallitukselle, on toimitusjohtajalla tyypillisesti ylivoimaisesti enemmän tietoa yhtiön tilasta kuin hallituksella<sup>224</sup>. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi (OYL 6:17.1). Toimitusjohtajalla on velvollisuus antaa tiedot oma-aloitteisesti, ja hallituksen jäsenten vallassa on osoittaa, mitkä tiedot ovat hallituksen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia.<sup>225</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen jäsenillä on oikeus saada tietoonsa kaikki yhtiötä koskevat haluamansa tiedot.<sup>226</sup> Toimitusjohtajan on myös annettava hallintoneuvostolle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallintoneuvoston tehtävien hoitamiseksi (OYL 6:22.1). Toimitusjohtajalla on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa, vaikka hän ei olisikaan hallituksen jäsen, jollei hallitus päättä toisin (OYL 6:18).

Alkon hallinnointiperiaatteen mukaan yhtiöllä on kuusihenkinen johtoryhmä, joka vastaa sisäisestä valvonnasta. Toimitusjohtaja on yksi johtoryhmän jäsenistä. Johtoryhmästä ei ole osakeyhtiölaissa säännöksiä, ja johtoryhmän voidaankin ajatella olevan toimitusjohtajan työkalu, joka on hänen johdettavanaan yhtiön asioiden hoidossa. Oikeudellisesti katsottuna johtoryhmän valta ja vastuu on lähinnä toimitusjohtajan valtaa ja vastuuta. Johtoryhmän perustehtävänä on avustaa toimitusjohtajaa strategian muovaamisessa, suunnitelmien laatimisessa ja niiden toteutuksen ohjaamisessa. Yhtiön hallitus nimittää toimitusjohtajan, toimitusjohtajan sijaiset ja muut johtoryhmän jäsenet.<sup>227</sup>

Alkon yhtiöjärjestyksen mukaan johtoryhmä valmistelee yhtiön strategian, toimintasuunnitelman ja budjetin sekä muut hallitukselle esiteltävät asiat. Sisäinen valvonta vastaa siitä, että toiminta on tarkoituksenmukaista ja tehokasta, että taloudellinen ja toiminnallinen raportointi on luotettavaa ja että säännöksiä ja toimintaperiaatteita

---

<sup>224</sup> Airaksinen ja muut, 2018, s. 540; Hirvonen ja muut, 2003, s. 221.

<sup>225</sup> Blumme ja muut, 2005, s. 124.

<sup>226</sup> Mähönen ja muut, 2006, s.179.

<sup>227</sup> Hirvonen ja muut, 2003, s. 115.

noudatetaan. Yhtiön sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan riittävyyttä, tehokkuutta, riskien hallintaa, toiminnan laatua ja hallintoprosessien toimintaa.<sup>228</sup>

Alkon myymälöissä toteutetaan alkoholilain 56 §:n mukaisesti omavalvontaa. Myymälöiden omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata, mitkä ovat riskit 1 §:ssä tarkoitettujen haitallisten vaikutusten syntymiseen, miten lain noudattamista seurataan, miten kriittisten tilanteiden riskien hallinta toteutetaan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan (AL 56.3§). Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa alkoholilain valvonnasta (158/2018) annetaan tarkemmat määräykset vähittäismyyntiin omavalvontasuunnitelmasta ja raportoinnista viranomaisille.

## **4.2 Alkoholiyhtiön ulkoinen valvonta**

### **4.2.1 Valvira**

EU-oikeuden kannalta on tärkeintä, että toisista jäsenvaltioista olevilla tuottajilla ja myyjillä on yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä Alkon valikoimiin kuin kotimaisilla tuottajilla, kuten Franzén ja Keck- ennakkotapauksissakin on jo aiemmin tullut ilmi. Kaikkia alkoholijuomia ei kuitenkaan tarvitse kohdella tasapuolisesti, jos eriarvoisuus perustuu esimerkiksi alkoholilain tarkoitukseen tai lasten ja nuorten suojeluun alkoholin aiheuttamilta haitoilta<sup>229</sup>. Komission kanssa käydyissä neuvotteluissa sovittiin vuonna 1993 myös, että suomalaisten viranomaisten on raportoitava Alkon syrjimättömästä toiminnasta komissiolle säännöllisesti. Raporttien valmistelu kuuluu Valviralle. KKV toimittaa myös omat tietonsa EU-komissiolle lähetettävään raporttiin.

Alkoholilain 25 § käsittelee alkoholiyhtiön toiminnan syrjimättömyyttä, joka on SEUT 37 artiklan mukaisesti vähittäismyyntimonopolin edellytys. Syrjimättömällä toiminnalla tarkoitetaan sitä, että alkoholiyhtiön valikoimiin ottaminen vähittäismyyntiin, valikoimista

---

<sup>228</sup> Alko, 2021b, s. 4–5.

<sup>229</sup> HE 100/2017 vp, s. 89.



poistaminen ja hinnoittelua koskevat päätökset tulee tehdä julkisin ja tasapuolisin perustein riippumatta alkoholijuomien valmistajien tai myyjien kansalaisuudesta tai kotipaikasta (AL 25.1 §). Tätä syrjimättömyyttä tulee soveltaa myös alkoholijuomien esillepanossa ja muissa myyntijärjestelyissä (AL 25.2 §). Valvira valvoo Alkon valikoimaanottoa, ja se on säännöllisesti tavannut Alkon edustajia ja esittänyt näkemyksensä esimerkiksi muutoksista valikoimaanottomenettelyssä<sup>230</sup>.

Lakia tarkennetaan erikseen valtioneuvoston asetuksessa alkoholilain täytäntöönpanosta (151/2018), jossa alkoholiyhtiötä käsitellään 14–16 §:ssä. Siinä eritellään päätöksenteon menettelyä, vähittäismyyntiin ottamista ja poistamista koskevia menettelyjä ja hinnoittelua koskevia menettelyjä.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan alkoholijuomien valikoimaan ottamista, valikoimista poistamista ja hinnoittelua koskevat yleiset valintaperusteet, sopimusehdot ja menettelysäännöt tulevat voimaan aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun ne on julkistettu. Sen lisäksi alkoholiyhtiön tulee varata tavarantoimittajille tai niitä edustaville järjestöille sopivalla tavalla ennen julkistamista tilaisuus lausua valintaperusteita, sopimusehtoja ja menettelysääntöjä koskevasta ehdotuksesta. Tarjousten tekijöiden käyttöön tulee vähintään kerran vuodessa julkistaa menettelyohjeet ja tarkemmat määräykset tarjousten tekemisestä ja niiden käsittelystä, olemassa oleva myyntivalikoiman tavarantoimittajineen ja arvio tarjousten kohtuullisesta käsittelyajasta. (VNA 151/2018, 14 §) Valikoimaanotto tulee tapahtua ainoastaan tarjousten perusteella ja alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin ja niiden poistamisesta valikoimista tulee päättää sopimusehtojen ja yleisten valintaperusteiden mukaisesti. Myyjälle tulee myös antaa kohtuullinen aika korjata laatuun tai menettelyyn liittyvä puutteellisuus, jos poistaminen valikoimasta perustuu näihin syihin. (VNA 151/2018, 15 §) Alkoholiyhtiön tulee myös päättää juomien hinnoittelusta tuoteryhmittäin siten, että tuoteryhmien myyntiin liittyvät tulot ja keskimääräiset kulut voidaan eritellä (VNA 151/2018, 16 §).

---

<sup>230</sup> Valvira, 2018a, s. 20.

Valviran raportin kokoamisessa on käytetty lähdeaineistona Valviran omia tietoja, Alkolta saatuja tietoja sekä THL:n eri raporteista saatuja tietoja. Raporteissa kuvataan alkoholin kulutustietoja ja kulutuksesta aiheutuneita haittoja vuoden aikana sekä Alkon vuosikertomuksessa esitettyjä toimia haittojen ehkäisemiseksi.<sup>231</sup> Tämän lisäksi raportissa käsitellään tuotteiden hankintaa ja tuotteiden vastuullisuutta koskevia tietoja<sup>232</sup>.

Raporteissa käsitellään hyvin tarkasti Alkon valikoimaanottomenettelyjä ja tuotteiden alkuperää. Valviran raporteissa EU-komissiolle on eritelty Alkon vakiovalikoima tuoteryhmittäin (taulukko 1.). Raporteissa eritellään myös tarjousten pohjalta tehdyt päätökset valikoimaan ottamisesta tuotteen alkuperämaan mukaan (taulukko 3.).

**Taulukko 1.** Alkon vakiovalikoiman vähittäismyyntihinnastossa olevien tuotteiden lukumäärät tuoteryhmittäin vuosina 2016–2019 (Valvira, 2018a, 2021).

Tuoteryhmä	Vuosi 2016	Vuosi 2017	Vuosi 2018	Vuosi 2019
Miedot viinit	1560	1867	2183	2374
Oluet (ja sahti)	276	430	479	465
Väkevät alkoholijuomat	613	714	808	849
Muut alkoholijuomat	180	193	208	232
Yhteensä	2629	3204	3675	3920

Alkon valikoima koostuu viidestä eri valikoimatyyppistä, jotka jakautuvat vielä eri tuotetyyppeihin. Vakiovalikoima on yhtiön päävalikoima. Vakiovalikoima jakaantuu lisäksi päätuotteisiin ja palvelutuotteisiin. Valikoiman suunnittelun perustana on raportin mukaan asiakaslähtöinen tuoteryhmäpuu, jonka mukaisesti kysyntää ja valikoimaa arvioidaan.<sup>233</sup> Vakiovalikoiman tuotteiden osalta voidaan sanoa, että tuoteryhmistä miedot viinit muodostavat vuosittain selkeästi suurimman osuuden Alkon vakiotuotevalikoimasta. Toiseksi suurimman osuuden muodostavat väkevät alkoholijuomat.

<sup>231</sup> Valvira, 2021, s. 4–9.

<sup>232</sup> Valvira, 2021, s. 9–12.

<sup>233</sup> Valvira, 2021, s. 14.

Alkon kokonaismyynnin ja sitä kautta taloudellisen kannattavuuden kannalta erityisesti mietojen viinien myynti on merkittävässä roolissa. Tuotteiden lukumäärässä ja litramyynnissä mitattuna miedot viinit, eli puna-, valko-, kuohu- ja roseeviinit, muodostavat selvästi suurimman osuuden kaikesta Alkon litramääräisestä myynnistä (ks. taulukko 2.) 100-prosenttisena alkoholina mitattuna kaikki miedot viinit muodostivat 44,7 prosentin osuuden Alkon myynnistä vuonna 2019<sup>234</sup>.

**Taulukko 2.** Alkon tuotteiden myynti tuoteryhmittäin vuonna 2019 (Alko, 2020).

Tuoteryhmä	Tuotteiden lukumäärä	Litramyynti (1000 l)	Osuus litramyynnistä (%)
Vodkat ja viinat	489	12846	15,7 %
Muut väkevät	1521	7323	8,9 %
Väkevät viinit	271	2442	3,0 %
Miedot viinit	6791	49431	60,2 %
Muut miedot viinit	176	1424	1,7 %
Oluet, lonkerot ja siiderit	1554	8061	9,8 %
Alkoholittomat	189	533	0,6 %
<b>Yhteensä</b>	<b>10991</b>	<b>82061</b>	<b>100 %</b>

Alkon vakiovalikoimaan tarjotuista kotimaisista tuotteista noin 20–38 prosenttia on hyväksytty vakiovalikoimaan, kun taas muiden EU-maiden osalta on hyväksytty noin 8–13 prosenttia tarjotuista tuotteista (ks. taulukko 3.). EU:n ulkopuolisista tarjouksista noin 11–13 prosenttia on hyväksytty Alkon vakiovalikoimaan.

---

<sup>234</sup> Valvira, 2020.

**Taulukko 3.** Alkon vakiovalikoimaan tarjottujen, hyväksytyjen ja hylättyjen tuotteiden lukumäärä vuosina 2018–2019 (Valvira, 2018a, 2021).

Tuotteen alkuperä	Tarjottu 2016	Hyväksytty 2016	Tarjottu 2017	Hyväksytty 2017	Tarjottu 2018	Hyväksytty 2018	Tarjottu 2019	Hyväksytty 2019
Kotimaiset	455	175	583	195	509	121	627	128
Muut EU-maat	5725	726	6967	847	7274	705	7552	592
EU:n ulkopuoliset	1456	195	1914	210	1899	227	2051	217
Yhteensä	7836	1096	9464	1252	9682	1053	10230	937

Pelkästään numeroiden valossa katsottuna kotimaisilla tuotteilla on suurempi todennäköisyys päästä Alkon vakiovalikoimaan, mutta taulukkoa analysoitaessa on otettava huomioon myös valikoimaan ottamiseen liittyvät muut osa-alueet. Lukumääräisesti katsottuna muiden EU-maiden tuotteiden tarjouksia on huomattavasti enemmän kuin kotimaisten tuotteiden tarjouksia, ja niiden osuus hyväksytyistä tuotteista on selkeästi suurin. Voidaan myös olettaa, että muiden EU-maiden tuotteiden tarjouksista mietojen viinien osuus on merkittävä, ja kilpailu on tällä yhdellä tuoteryhmällä todennäköisesti suurempi rajallisen hyllytilan vuoksi kuin muilla tuoteryhmillä. Alkon tilastojen mukaan tuotteiden lukumäärän perusteella kaikesta myydyistä miedosta viinistä Alkossa vuonna 2019 vähintään noin 70 prosenttia oli alkuperältään muiden EU-maiden tuotteita<sup>235</sup>. Voidaan katsoa, että tuotteiden alkuperämaan tarkka selvittäminen painottaa erityisesti toiminnan syrjimättömyyden valvontaa ja jäsenvaltioiden tuotteiden yhdenmukaista kohtelamista.

Alkoholilain 79 §:n 1. momentin mukaan, jos tarjouksentekijä katsoo, että alkoholiyhtiö on toiminut alkoholijuomien ottamisessa vähittäismyyntiin, niiden poistamisessa vähittäismyyntistä tai niiden hinnoittelussa 25.1§ vastaisesti, se voi vaatia alkoholiyhtiöltä

---

<sup>235</sup> Alko, 2020b.

menettelyä koskevan perustellun päätöksen. Vaatimus on esitettävä 30 päivän kuluessa siitä, kun tarjouksen tekijä tai tavarantoimittaja sai tiedon alkoholiyhtiön menettelystä. Alkoholilain 80 §:n 2. momentin mukaan alkoholiyhtiön päätökseen saa hakea oikaisua Valviralta siten kuin hallintolaissa säädetään. Alkoholilain 80 §:n 3. momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen valitusluvan.<sup>236</sup> Valviran raporteissa eritellään eri viranomaisen tekemät Alkoon kohdistuneet valvontatoimet. Valviraan on tullut valitus Alkon päätöksestä vuonna 2016:

*Valviraan tuli vireille yksi alkoholilain 80.2 §:n mukainen muutoksenhaku Alkon päätöksestä vuonna 2016, joka koski Alkon 19.2.2016 tekemää perusteltua päätöstä poistaa kotimaisen viinintuottajan tuotteita tilausvalikoimasta vuosien 2011–2016 välisenä aikana. Tilausvalikoimasta poistamisen syynä oli se, etteivät tuotteet olleet täyttäneet kulloinkin poistohetkellä voimassa olleiden, Alkon valikoimaanotto-ohjeiden mukaisia niin sanottuja minimimyyntivaatimuksia.<sup>237</sup> Valvira tutki valituksen ja antoi päätöksen 9.3.2017, jossa se hylkäsi valmistajan valituksen ja vaatimukset tuotteiden palauttamisesta tilausvalikoimaan. Valmistaja valitti Valviran päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen päätöksellään 15.6.2018.<sup>238</sup>*

Valviran raporteista ei käy ilmi, että yksikään ulkomaalainen toimija olisi valittanut valikoimaanottopäätöksistä vuosien 2016–2019 aikana. Vastaavanlainen prosessi olisi kuitenkin mahdollinen myös EU-maiden kansalaisille.

Valvira katsoi Alkon toimineen alkoholilain vastaisesti vuonna 2019, kun se ei ollut huomioinut uuden alkoholilain vaatimuksia alkoholijuomien luovuttamisesta Etiketti-lehden viininmaistelutilaisuuksien järjestämisessä:

---

<sup>236</sup> Valvira, 2021, s. 23.

<sup>237</sup> Valvira, 2018a, s. 26.

<sup>238</sup> Valvira, 2019, s. 27.

*Vuonna 2019 Alko otti yhteyttä Valviraan asiassa, joka koski Etiketti-lehden viininmaistelutilaisuuksien järjestämistä. Valviran pyytämässä selvityksessä kävi ilmi, että tilaisuuksissa nautitut alkoholijuomat oli luovutettu kuluttajan asemassa oleville asiakkaille muualla kuin hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa tai noutopisteessä. Alko oli jatkanut maistelutilaisuuksien järjestämistä vanhan alkoholilain mahdollistamalla tavalla ja kuljettanut itse alkoholijuomat maistelutilaisuuksiin, mutta uuden alkoholilain mukaan tuotteiden luovuttaminen ja ostaminen olisi pitänyt tapahtua myymälässä. Valviran kanssa käydyn palaverin jälkeen Alko keskeytti maistelutilaisuuksien järjestämisen viivytyksettä ja ilmoitti myöhemmin, ettei aio jatkaa tilaisuuksien järjestämistä aikaisemmin toteuttamansa mallin mukaisesti.<sup>239</sup>*

Valviran antoi asiasta päätöksen, jossa se totesi Alkon toimineen alkoholilain vähittäismyyntisäännösten vastaisesti. Valvira katsoi kuitenkin, että Alko oli oma-aloitteisesti auttanut asian selvittämisessä ja lopettanut alkoholilain vastaisen toiminnan havaitessaan sen. Valviran päätöksen mukaan Alkon asema valtion monopoliyhtiönä edellyttää siltä esimerkillistä alkoholilain noudattamista ja oman toiminnan seuraamista, sen lisäksi lain vastainen toiminta oli jatkunut verrattain pitkään. Näihin syihin vedoten Valvira asetti Alkolle seuraamuksena alkoholilain 71 §:n mukaisen 1000 euron seuraamusmaksun.<sup>240</sup>

Alkoholiyhtiön palveluksessa oleva ei saa myöskään käsitellä myyntiin ottamista tai myynnistä poistamista koskevaa asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän tai hänen läheisensä on hallintolain 28 §:ssä tarkoitetussa suhteessa valmistajaan tai myyjään (AL 25.3 §). Raporteista selviää, että vuosien 2017–2019 aikana yksi Alkon palveluksessa ollut henkilö on jäävännyt itsensä yhden tarjoajan tuotteiden käsittelystä tämänkaltaisen syyn vuoksi<sup>241</sup>.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on ollut vireillä ainoastaan yksi Alkoa koskeva asia vuosina 2017–2019, joka on ollut neuvonta-asia liittyen Alkon suunnitelmiin yhdistää uudistaa yhtiön vuonna 2014 käyttöön ottamia menekkitietojen raportointikäytäntöjä. KKV on tutustunut Alkon pyynnöstä yhtiön alustavaan suunnitelmaan raportointikäytäntöihin

---

<sup>239</sup> Valvira, 2021, s. 23–24.

<sup>240</sup> Valvira, 2021, s. 24.

<sup>241</sup> Valvira, 2021, s. 21.

toteutettavista muutoksista sekä Alkon asiassa laatimaan kilpailuoikeudelliseen itsearvi-  
oon. KKV:n mukaan asiaan ei näyttäisi liittyvän sellaisia riskejä, joihin sen pitäisi puut-  
tua.<sup>242</sup>

#### 4.2.2 Aluehallintovirasto

Alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikan hyväksyy hakemuksesta aluehallintovirasto. Myyn-  
tipaikan sijainnin edellytyksenä on, että se ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa asuin-  
ympäristölle (AL 26.1 §). Alkoholilain mukaan alkoholijuomamyymälän sijainnin hyväksy-  
misen lisäksi Alkon tulee hakea myymälöihin myös enintään 5,5 tilavuusprosenttisten  
juomien vähittäismyyntilupa (AL 26.2 §). Alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikan hyväksy-  
misessä ja vähittäismyyntiluvan myöntämisessä alkoholiyhtiölle noudatetaan, mitä 21  
§:ssä säädetään lausunnoista ja tiedoksisaannista (AL 26.3 §).

Omien myymälöidensä lisäksi Alko voi harjoittaa myyntiä myös erillisen tilauspalvelupis-  
teen kautta. Alkoholiyhtiöltä ostettuja alkoholijuomia saadaan luovuttaa ostajille avoi-  
messä liikehuoneistossa, jonka toiminnanharjoittajan kanssa alkoholiyhtiö on tehnyt luo-  
vutuspaikkasopimuksen (AL 27.1 §). Luovutuspaikan hyväksyy alkoholiyhtiön hakemuk-  
sesta se aluehallintovirasto, jonka toimialueella luovutuspaikka sijaitsee. Kuten myymä-  
löidenkin kohdalla, luovutuspaikkaa ei saa hyväksyä, jos sen sijainnista aiheutuu kohtuu-  
tonta haittaa asuinympäristölle tai jos toiminnanharjoittaja ei täytä 13 §:ssä säädettyjä  
hakijaan liittyviä yleisiä edellytyksiä. (AL 27.2 §) Luovutuspaikat ovat käytössä sellaisilla  
paikkakunnilla, joihin ei ole taloudellisesti kannattavaa perustaa Alkon omia myymälöitä.  
Tilauspalvelupisteessä sovelletaan Alkon myymälöiden aukioloaikoja ja vähittäismyyntin  
yleisiä säännöksiä.<sup>243</sup> Toimitetut juomat saadaan luovuttaa vain niiden ostajalle tai tä-  
män valtuuttamalle henkilölle, ja noutamatta jääneet alkoholijuomat on palautettava

---

<sup>242</sup> Valvira, 2019, s. 26.

<sup>243</sup> HE 100/2017 vp, s. 89–90.

takaisin viimeistään kahden viikon kuluttua niiden saapumisesta luovutuspaikkaan (AL 27.3 §).

Olin sähköpostitse yhteydessä aluehallintovirastoihin ja kysyin heiltä myymäläpaikkojen valvonnasta ja siitä, millä kriteereillä uusia myymäläpaikkoja ja asuinympäristölle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa arvioidaan käytännössä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Vaasan toimipisteen alkoholihallinnon ylitarkastaja vastasi seuraavasti:

*”Alkon myymäläverkostoon kuuluvat alkoholimyymälät ja luovutuspaikat kuuluvat aluehallintoviraston alkoholihallinnon (elinkeinovalvontayksikkö) valvonnan piiriin. Aluehallintovirasto pyytää poliisilta lausuntoa vähittäismyyntilupia käsiteltäessä. Mahdollinen haitta ympäristölle ilmenee esimerkiksi poliisin lausunnosta tai jos hakemusasiasiaa käsittelevä tarkastaja muutoin tuntee suunnitellun myymälän ympäristön”<sup>244</sup>*

Kysyin myös sitä, onko myymäläpaikkoja koskaan jouduttu hylkäämään vedoten alkoholilain 26.1 § :ssä mainittuun myymälästä aiheutuvaan kohtuuttomaan haittaan asuinympäristölle:

*”Alko panostaa voimakkaasti omavalvontaan, johon kuuluu muun muassa ikärajavaltontaa ja väärinkäyttöjen estämistä, ja se on hyvin toimivaa ja kattavaa. Myymälän sijainti on luonnollisesti myös osa Alkon harjoittamaa omavalvontaa. Koska myymälät sijaitsevat nykyään pääasiallisesti kauppakeskuksissa tai markettien yhteydessä, haittanäkökohdat ovat hyvin vähäisiä ja käytännössä myymälöiden sijainnin osalta ei ole ollut ongelmia.”<sup>245</sup>*

---

<sup>244</sup> E. Pihlajamäki, ylitarkastaja, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 17.8.2021.

<sup>245</sup> E. Pihlajamäki, ylitarkastaja, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 17.8.2021.



Myöskään Pohjois-Suomen<sup>246</sup>, Etelä-Suomen<sup>247</sup>, Lounais-Suomen<sup>248</sup> tai Itä-Suomen<sup>249</sup> aluehallintovirastojen alueilla ei ole uuden alkoholilain aikana hylätty yhtäkään myymäläpaikkaa sen sijainnin vuoksi. Aluehallintovirastojen viesteistä kävi selkeästi ilmi, että Alkon omavalvonnan osuus korostuu jo myymäläpaikan valintavaiheessa. Näin ollen saamieni tietojen valossa myymäläpaikkojen hakemusten hylkäämiseen ei olla jouduttu, sillä jo hakemusvaiheessa uudet myymälät ovat sijoitettuna sellaisiin kohteisiin, jossa niistä ei katsota syntyvän kohtuutonta haittaa asuinympäristölle.

---

<sup>246</sup> A. Kilponen, alkoholiylitarkastaja, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 16.8.2021.

<sup>247</sup> L. Patamo-Perttula, ylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 18.8.2021.

<sup>248</sup> P. Puheloinen, alkoholiylitarkastaja, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 18.8.2021.

<sup>249</sup> J. Ruusu, elinkeinovalvontayksikön päällikkö, Itä-Suomen aluehallintovirasto, henkilökohtainen sähköposti, 25.8.2021.

## 5 Johtopäätökset

Tutkielmani aiheena oli alkoholimonopolin toiminnan valvonnan selvittäminen EU:n sisämarkkinoilla. Koska valtion monopolit ja EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteet sopivat huonosti yhteen, oli tutkielmassa syytä selvittää tarkemmin monopolin yhteiskunnallisia ja oikeudellisia perusteita. Ensimmäisessä pääluvussa selvitin monopolin kilpailullista asemaa, jonka perusteella voidaan todeta, että kuluttajan kannalta monopolitilanteessa usein tuotteen hinta-laatu-suhde kärsii. Tästä ei voida kuitenkaan tehdä yleisiä päätelmiä, vaan markkinoita tulee analysoida aina tapauskohtaisesti. Esimerkiksi oligopolimarkkinoita on hyvin vaikea analysoida, ja hintataso saattaa vaihdella monopolitilanteen ja täydellisen kilpailun välillä<sup>250</sup>.

Toisessa pääluvussa selvitin alkoholilain tavoitteita ja alkoholipoliittisia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Monopolin toiminta perustuu alkoholilain 23 § pykälään, jonka mukaan alkoholiyhtiöllä on yksinoikeus harjoittaa alkoholin vähittäismyyntiä. Yksinoikeus perustuu alkoholilain 1 §:n tavoitteisiin, jonka mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Alkolla on vuosien aikana ollut merkittävä rooli alkoholipolitiikan toteuttamisessa muiden poliittisten toimenpiteiden lisäksi, ja se on käynyt läpi useita muutoksia. Suurin muutos tapahtui 1990-luvulla, kun Alkon laaja monopoliasema lakkautettiin EU-jäsenyyden yhteydessä. Myös aikaisempi valvontaviranomaisen rooli siirrettiin valtionhallintoon, ja yhtiötetty vähittäismyyntimonopoli siirtyi ulkoisen valvonnan kohteeksi.

Tutkimusten mukaan kaikista tehokkaimmat keinot ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja ovat korkeammat hinnat, fyysisen saatavuuden rajoittaminen ja alkoholimainonnan sisällöllinen ja määrällinen rajoittaminen. Alkoholin hinnan ja saatavuuden muutoksilla on ollut myös tilastollisesti vaikutuksia alkoholin kokonaiskulutuksen määrään ja

---

<sup>250</sup> Alkio & Wik, 2009, s. 61.

kulutuksen rakenteeseen vuosien aikana. Alkoholimonopoli on yksi keino rajoittaa saatavuutta ja kontrolloida tuotteiden hinnoittelua. Alkoholilailla on toisaalta myös kansantaloudellisia tavoitteita, ja nykyäänkin alkoholitulot ovat merkittävä osa tulokertymää valtion talousarviossa<sup>251</sup>. Sen lisäksi yksityisellä sektorilla alkoholin tuotanto ja myynti muodostavat merkittävän elinkeinoelämän alan, jolla on muun muassa työllistävää vaikutusta. Näiden jopa ristiriitaistenkin tavoitteiden yhteensovittaminen vaatii aina poliittista punnintaa ja eri tilanteisiin reagoimista. Näkyvämpänä tästä on esimerkiksi alkoholiverotuksen muutokset ja nykyisen alkoholilain mahdollistama enintään 5,5 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien myynnin salliminen Alkon myymälöiden ulkopuolella.

Kolmannessa pääluvussa selvitin EU:n sisämarkkinoiden vaikutusta monopolin toimintaan, jotta voidaan selvittää, mitä monopolin toiminnassa tulee valvoa. Valtion omistamat alkoholimonopolit ovat yleisiä Pohjoismaissa, mutta koko EU-alueen näkökulmasta ne ovat harvinaisia. Ennen ETA- ja EU-jäsenyyttä Alkolla oli hyvin laajat monopolioikeudet, mutta osana eurooppalaista yhdentymistä Suomi veloitettiin saattamaan monopolitoimintansa yhteensopivaksi EU:n sisämarkkina- ja kilpailulainsäädännön kanssa<sup>252</sup>.

EU:n toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti (SEU 5.1 art.), ja alkoholilainsäädäntö kuuluu unionin täydentävän lainsäädännön piiriin. Unionin tuomioistuin on käsitellyt jäsenvaltioiden alkoholilainsäädäntöjä lähinnä perussopimusten vastaisuuden kannalta. Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n sisämarkkinoiden tärkeimmistä perusperiaatteista, ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta käsitellään SEUT 28–37 artikloissa. Tutkielmani kannalta tärkeimmät artiklat ovat erityisesti SEUT 34, 36 ja 37 artiklat. SEUT 34 artikla kieltää kaikki jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate ei kuitenkaan ole täysin ehdoton, ja SEUT 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa siitä terveyden suojelemiseksi. Jäsenvaltioilla on SEUT 36 artiklan poikkeusmääräysluonteesta huolimatta varsin laaja liikkumatila päättää niistä toimenpiteistä, jotka ne

---

<sup>251</sup> THL, 2021b, s. 91.

<sup>252</sup> Ojala, 2009, s. 27.

katsovat välttämättömiksi terveyden suojelemiseksi, kuitenkin suhteellisuusperiaatetta noudattaen.<sup>253</sup> EU-tuomioistuimien edellyttää, että toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista lainsäädännöllä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi.<sup>254</sup> SEUT 37 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee mukauttaa kansallisia monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

Harmonisoimattomilla aloilla unionin perussopimuksilla ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on suuri merkitys, ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta tärkeimpiä oikeustapauksia ovat Dassonville-, Cassis de Dijon- ja Keck -oikeustapaukset. Dassonville-tapaus on tunnettu Dassonville-lausekkeesta, jonka mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti. Cassis de Dijon -tapauksessa esille nousi vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jonka mukaan toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettu ja markkinoitu tuote tulee hyväksyä toisen jäsenvaltion markkinoille. Komissio julkaisi asiasta myös myöhemmin tiedonannon, joka vahvisti ratkaisun painoarvoa. Keck -oikeustapauksessa tuomioistuimien totesi, että tietyt myyntijärjestelyt koskevat kansalliset sääntelyt eivät ole vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jos ne soveltuvat erotuksetta kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin eivätkä ne oikeudellisesti tai tosiasiallisesti syrji tuontituotteita suhteessa kotimaisiin tuotteisiin<sup>255</sup>. Eri oikeustapauksista voidaan päätellä, että tuonnin määrällisinä rajoituksina voidaan pitää 1.) toimenpiteitä, joissa toisista jäsenvaltioista tuotavia tuotteita kohdellaan epäedullisemmin kuin kotimaisia, 2.) rajoituksia, jotka eivät huomio vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, ja 3.) muita toimenpiteitä, joilla estetään muiden jäsenvaltioiden tuotteiden pääsyä markkinoille.

---

<sup>253</sup> Alanen, 2002, s. 129–130.

<sup>254</sup> Ojanen, 2016, s. 23.

<sup>255</sup> Kaila, 2016a, s. 471; Raitio, 2016, s. 441; Ojala, 2009, s. 57.

Franzén -oikeustapaus oli tärkeä monopolijärjestelmän kannalta, ja EY-tuomioistuin katsoi ennakkoratkaisussaan, että kansallinen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolijärjestelmä ei ole ristiriidassa SEUT 37 artiklan kanssa. Tuomioistuin teki ratkaisussaan selvästi eroa valtion sisällä tapahtuvan myynnin ja tuonti- ja vientimonopoliin välille. Keck-oikeuskäytäntöä mukaillen vähittäismyyntimonopoli ei saa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti kohdella muista jäsenvaltiosta tulevia tuotteita huonommin kuin kotimaisia tuotteita niin, että jäsenvaltioiden talouksien välinen kilpailu vääristyy<sup>256</sup>. Rosengren -oikeustapauksessa tuomioistuin vielä tarkensi SEUT 34 ja 37 artikloiden soveltamisalaa suhteessa alkoholimonopolin toimintaan. Suoraan monopolin toimintaan koskevat säännökset on käsiteltävä SEUT 37 artiklan mukaisesti, ja ne alkoholilain säännökset, jotka eivät suoranaisesti liity monopolin toimintaan, on käsiteltävä SEUT 34 artiklan mukaisesti. Visnapuu -oikeustapauksessa EU-tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, olla kyseinen taso on saavutettava, joten jäsenvaltioille on myönnetty asiassa harkintavaltaa.

Neljännessä pääluvussa tarkastelin monopolin valvontaa sisäisen ja ulkoisen valvonnan näkökulmista. Alkoholiyhtiön päätökset alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelusta tulee tehdä julkisin ja tasapuolisin perustein riippumatta niiden valmistajan tai myyjän kansalaisuudesta tai kotipaikasta (AL 25.1 §). Tätä syrjimättömyyttä tulee soveltaa myös alkoholijuomien esillepanossa ja muissa myyntijärjestelyissä (AL 25.2 §). Lakia tarkennetaan erikseen valtioneuvoston asetuksessa alkoholilain täytäntöönpanosta (151/2018), jossa alkoholiyhtiötä käsitellään 14–16 §:ssä. Siinä eritellään päätöksenteon menettelyä, vähittäismyyntiin ottamista ja poistamista koskevia menettelyjä ja hinnoittelua koskevia menettelyjä.

Yhtiön sisäinen valvonta koostuu monesta osa-alueesta, ja eri toimielinten vastuut on määritelty muun muassa alkoholilaissa, osakeyhtiölaissa, laissa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta sekä yhtiöjärjestyksessä. Valtio käyttää osakkeenomistajana päätösvaltaansa virallisesti ensisijaisesti yhtiökokouksessa. Virallisen ohjauksen

---

<sup>256</sup> Alanen, 1998, s. 290; Ojala, 2009, s. 53–54.

lisäksi hallituksen esityksen mukaan omistajaohjauksessa on usein myös epävirallista yhteydenpitoa yhtiön johdon ja omistajan välillä<sup>257</sup>. Koska alkoholimonopoli on sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimiva erityistehtäväyhtiö, sen edustaja edustaa valtiota yhtiökokouksessa. Tietyt merkittävät omistajaohjausta koskevat päätökset tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa.

Alkolla on alkoholilain 24 § :n mukaisesti hallintoneuvosto, joka valvoo omalta osaltaan yhtiön toiminnan lainmukaisuutta. Hallintoneuvosto myös vahvistaa osakeyhtiön vuosittaisen toimintasuunnitelman ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen myynnin kehityksestä sekä niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään lain 1§:ssä tarkoitettuja haittoja (AL 24.2§). Sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla on myös oikeus osallistua hallintoneuvoston kokouksiin (AL 24.3 §).

Yhtiön hallitukselle kuuluu organisaation toiminnan organisointi, järjestäminen ja yleisen toiminnan valvonta. Hallituksen tehtävänä on lähtökohtaisesti keskittyä yhtiön toiminnan keskeisiin strategisiin ja merkittävimpiin operatiivisiin kysymyksiin sekä siihen, että yhtiön organisaatio on kykenevä hoitamaan yhtiön liiketoimintaan kuuluvat asiat<sup>258</sup>. Hallitus koostuu eri alojen asiantuntijoista ja yhtiöllä on valtioneuvoston omistajapoliti-tisen periaatepäätöksen mukaisesti muiden valtionyhtiöiden tavoin vastuu omasta taloudellisesta vakaudestaan<sup>259</sup>. Alko on määritelty erityistehtäväyhtiöksi, joten THL:n edustus yhtiön hallituksessa korostaa kansanterveydellisten tavoitteiden valvontaa yhtiön sisäisessä valvonnassa kaupallisen ja taloudellisen valvonnan lisäksi.

Vaikka laajakantoiset päätökset kuuluvat hallitukselle, on toimitusjohtajalla tyypillisesti eniten tietoa yhtiön tilasta. Toimitusjohtaja on yksi kuusihenkisen johtoryhmän jäsenistä, joka Alkon hallinnointiperiaatteen mukaan vastaa yhtiön sisäisestä valvonnasta. Oikeudellisesti katsottuna johtoryhmän valta ja vastuu on lähinnä toimitusjohtajan valtaa ja

---

<sup>257</sup> HE 80/2007 vp s. 19–20.

<sup>258</sup> Villa, 2020, s. 50–51; Airaksinen ja muut, 2018, s. 451–452; Mähönen ja muut, 2006, s. 152; Blumme ja muut, 2005, s. 122; Hirvonen ja muut, 2003, s. 102.

<sup>259</sup> Valtioneuvoston kanslia, 2020, s. 8.

vastuuta, joten käytännön päivittäisessä toiminnassa johtoryhmän valvontavastuu korostuu. Sisäinen valvonta vastaa siitä, että toiminta on tarkoituksenmukaista ja tehokasta, että taloudellinen ja toiminnallinen raportointi on luotettavaa ja että säännöksiä ja toimintaperiaatteita noudatetaan. Yhtiön sisäinen tarkastus arvioi sisäisen valvonnan riittävyyttä, tehokkuutta, riskien hallintaa, toiminnan laatua ja hallintoprosessien toimintaa.<sup>260</sup>

Jokaisen Alkon myymälän täytyy toteuttaa alkoholilain 56 §:n mukaisesti omavalvontaa, ja myymälöiden omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata, mitkä ovat riskit 1 §:ssä tarkoitettujen haitallisten vaikutusten syntyymiseen, miten lain noudattamista seurataan, miten kriittisten tilanteiden riskien hallinta toteutetaan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan (AL 56.3 §). Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa alkoholilain valvonasta (158/2018) annetaan tarkemmat määräykset vähittäismyynnin omavalvontasuunnitelmasta ja raportoinnista viranomaisille.

Alkoholimonopolin ulkoinen valvonta kuuluu pääasiassa Valviralle, KKV:lle ja myyntipaikojen osalta aluehallintovirastoille. KKV ei ole neuvonta-asioiden lisäksi joutunut käsittelemään Alkoa koskevia asioita uuden alkoholilain aikana. Komission kanssa käydyissä neuvotteluissa 1990-luvun alussa sovittiin myös, että suomalaisten viranomaisten on raportoitava Alkon syrjimättömästä toiminnasta säännöllisesti EU-komissiolle. Raporttien tekeminen kuuluu Valviralle, ja näistä raporteista käy ilmi kotimaisten, muista EU-maista tulleiden ja muiden ulkomaisten tuotteiden osuudet Alkon vakiotuotevalikoimaan hyväksytyistä tuotteista. Tuotteiden alkuperämaiden erittely korostaa Alkon toiminnan syrjimättömyyden valvontaa ulkoisen valvonnan osa-alueena. Näiden raporttien perusteella komissio valvoo sitä, syrjiikö Alko toiminnallaan muiden EU-jäsenvaltioiden tuotteita valikoimaan ottamisen yhteydessä. Tämän valvonnan lisäksi yksityishenkilöt voivat tehdä komissiolle myös tavallisia kanteluita, joiden perusteella se voi tarvittaessa ryhtyä jatko-toimenpiteisiin.

---

<sup>260</sup> Alko, 2021b, s. 4–5.

Valvira valvoo Alkon valikoimaanottoa säännöllisesti, ja raporteissa on eritelty Alkon vakiovalikoimaa tuoteryhmittäin ja tarjousten pohjalta tehdyt päätökset valikoimaan ottamisesta tuotteen alkuperämaan mukaan. Alkoholilain 79 §:n 1. momentin mukaan, jos tarjouksentekijä katsoo, että alkoholiyhtiö on toiminut alkoholijuomien ottamisessa vähittäismyyntiin, niiden poistamisessa vähittäismyyntistä tai niiden hinnoittelussa 25.1§ vastaisesti, se voi vaatia alkoholiyhtiöltä menettelyä koskevan perustellun päätöksen. Alkoholilain 80 §:n 2. momentin mukaan alkoholiyhtiön päätökseen saa hakea oikaisua Valviralta siten kuin hallintolaissa säädetään. Alkoholilain 80 §:n 3. momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus antaa siihen valitusluvan.

Vuosien 2016–2019 aikana Valvira on käsitellyt yhden kotimaista tuottajaa koskevan valitustapauksen. Valitus päättyi lopulta hallinto-oikeuteen asti, ja Itä-Suomen hallinto-oikeus käsitteli sen. Ulkoimaisten tuottajien valituksia Valvira ei ollut käsitellyt tänä aikana, eikä prosessia voida pitää näin ollen kovin yleisenä. Jos valituksia olisi useampia, saattaisi paine esimerkiksi komission kautta tapahtuville hallintotoimenpiteille kasvaa huomattavasti, mutta tästä ei kuitenkaan ole aineiston pohjalta havaittavissa viitteitä.

Valvira valvoo myös yleisesti alkoholilain noudattamista, ja se asetti samana aikana Alkolle yhden alkoholilain 71 §:n mukaisen seuraamusmaksun tilanteessa, jossa Alko ei ollut huomioinut toiminnassaan uuden alkoholilain mukanaan tuomia muutoksia. Alko otti tapauksessa itse yhteyttä Valviraan saamansa tiedustelun jälkeen, mikä korostaa omaaloitteisenkin yhteydenpidon osuutta ulkoisessa valvonnassa.

Alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikan hyväksyy hakemuksesta aluehallintovirasto. Myyntipaikan sijainnin edellytyksenä on, että se ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa asuin- ympäristölle (AL 26.1 §). Alkoholiyhtiön vähittäismyyntipaikan hyväksymisestä ja vähittäismyyntiluvan myöntämisessä alkoholiyhtiölle noudatetaan, mitä alkoholilain 21 § :ssä



säädetään lausunnoista ja tiedoksisaannista. Käytännössä mahdollinen asuinympäristölle aiheutuva haitta ilmenee hakemusta käsittelevän tarkastajan alueen tuntemuksesta tai hakemukseen pyydetyistä lausunnoista. Myymälöiden sijainneista ei kuitenkaan ole aiheutunut käytännössä ongelmia eikä hakemuksia ole tarvinnut hylätä, sillä jo suunnitteluvaiheessa Alkon omavalvonnan osuus korostuu, eikä myymälöistä ole katsottu aiheutuvan kohtuutonta haittaa viranomaisten toimesta.

## Lähteet

### Kirjallisuuslähteet

- Aarnio, A. (2006). *Tulkinnan taito: ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. WSOY.
- Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Alanen, J. (1998). *Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Asia C-189/95, Harry Franzén*. Lakimies 2/1998 s. 273–192.
- Alanen, J. (2002). *Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa*. Lakimiesliiton Kustannus.
- Alkio, M. & Wik, C. (2009). *Kilpailuoikeus*. Talentum.
- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. (2018). *Osakeyhtiölaki I*. Alma Talent.
- Blumme, N., Karhu, P., Kontula, L., Laitakari, J., Linna, M., Nordin, J., Sovasto, J., Tarvainen, J., Tikkanen, R., Turakainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. (2005). *Corporate governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Edita: KPMG Wideri.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M. (2003). *Corporate governance: hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. WSOY.
- Hirvonen, A. (2012). *Oikeuden ja lainkäytön teoria*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Huimala, H., Huimala, M., Leivo, K. & Leivo, T. (2012). *EU:n ja Suomen kilpailuoikeus*. Talentum.
- Husa, J., Mutanen A. & Pohjolainen, T. (2008). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum.
- Häkkinen, E. (2020). *Information on the Nordic alcohol market 2020*. Alko Oy. Noudettu 17.6.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Muut%20pdf\\_t/NordicAlcoholMarket2020\\_k\\_vv.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Muut%20pdf_t/NordicAlcoholMarket2020_k_vv.pdf)
- Jyränki, A. & Husa, J. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. CC Lakimiesliiton kustannus.
- Kaila, H. (2016a). *Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan Unionissa – Cassis de Dijon -oikeuskäytännön jäljillä 2000-luvulla, osa 1*. Defensor Legis 2016/3.

- Kaila, H. (2016b) *Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan Unionissa – Cassis de Dijon -oikeuskäytännön jäljillä 2000-luvulla, osa 2*. Defensor Legis 2016/4.
- Kanninen, H., Koskinen, H., Rosas, A., Sakslin, M. & Tuori, K. (toim.) (2009). *Puhuri käy – Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme*. Edita. Noudettu 16.9.2021 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/7019.pdf> [Rajattu pääsy].
- Karlsson, T. (2021). *Alkoholipoliittiset mielipiteet 2021: Alkoholipoliittiset mielipiteet ennalallaan – puolet väestöstä pitää vallitsevaa alkoholipoliittikkaa sopivana*. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 12.7.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021062840204>
- Kuoppamäki P. (2012). *Uusi kilpailuoikeus*. Sanoma Pro.
- Mähönen, J., Säiläkivi, A. & Villa, S. (2006). *Osaakeyhtiölaki käytännössä*. Talentum Media.
- Mähönen, J. & Villa, S. (2019) *Osaakeyhtiö. III, Corporate governance*. Alma Talent.
- Määttä, K. (2007). *Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö*. Edita.
- Määttä, K. (2013) *Rahat tai henki – terveystulot veropolitiikasta näkökulmasta*. Edita. Noudettu 10.9.2021 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/9411.pdf> [Rajattu pääsy].
- Ojala, M. (2009). *Monopolit ja markkinoiden vapauttaminen*. Edita.
- Ojanen, T. & Haapea, A. (toim.) (2007). *EU-oikeuden perusteita 2 – Aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia*. Edita.
- Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita*. Edita.
- Penttinen, S. (2013). *Määrällisiä vientirajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet – Ranskan sähkömarkkinalainsäädäntö tapausesimerkinä*. Defensor Legis 2013/6.
- Raitio, J. (2006). *Onko kansanterveys EY 30 artiklan oikeuttamisperuste vai Cassis de Dijon-oikeuskäytännön pakottava vaatimus?* Defensor Legis 2006/1.
- Raitio, J. (2007). *Huomioita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, yhdenmukaistamistoimenpiteistä ja tuotevastuusta EY:n sisämarkkinoilla*. Defensor Legis 2007/3.
- Raitio, J. (2016). *Euroopan unionin oikeus*. Talentum Pro.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Talentum.

- Sihto, M., Palosuo, H., Topo, P., Vuorekoski, L. & Leppo, K. (toim.) (2013). *Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sormunen, A. (2008). *Vastavuoroisen tunnustamisen periaate muutoksessa*. Defensor Legis 2008/1.
- Talus, K. & Penttinen S. (2015). *Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa*. Edilex. Noudettu 20.11.2020 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/14671>. [Rajattu pääsy].
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. WSOY Lakitieto.
- Villa, S. (2020). *Hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudet ja vastuu osakeyhtiössä*. Kaupapakamari.
- Warsell, L. (2005). *Perikato vai uuden alku?: Alkon purku 1990-luvulla*. [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Stakes.

### **Virallislähteet**

- HE 80/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.
- HE 100/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 48/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- StVM 24/2017 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### **Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut**

- Tapaus 6/64 Flaminio Costa v. ENEL (1964) EU:C:1964:66
- Tapaus 8/74 Procureur du Roi v. Benoît ja Gustave Dassonville (1974) EU:C:1974:82
- Tapaus 120/78 Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (1979) EU:C:1979:42

Yhdistetyt tapaukset C-267/91 ja C-268/91 Bernard Keck ja Daniel Mithouard, Tribunal de grande instance de Strasbourgin esittämät ennakkoratkaisupyyntö (1993) EU:C:1993:905

Tapaus C-189/95 Harry Franzén v. Landskrona tingsrätt (1997) EU:C:1997:504

Tapaus C-387/99 Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta (2004) EU:C:2004:235

Tapaus C-210/03 The Queen Swedish Match AB:n ja Swedish Match UK Ltd:n hakemuksesta v. Secretary of State for Health (2004) EU:C:2004:802

Tapaus C-366/04 Georg Schwarz v. Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (2005) EU:C:2005:719

Tapaus C-170/04 Klas Rosengren ym. v. Riksåklagaren (2007) EU:C:2007:313

Tapaus C-110/05 Euroopan yhteisöjen komissio v. Italian tasavalta (2009) EU:C:2009:66

### **Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut**

Tapaus C-198/14 Valev Visnapuu v. kihlakunnansyyttäjä ja Suomen valtio – Tullihallitus (2015) EU:C:2015:751

Tapaus C-333/14 Scotch Whisky Association ym. v. The Lord Advocate ja The Advocate General for Scotland (2015) EU:C:2015:845

### **Muut lähteet**

Alko. (2019). *Alkon laajat myyntitilastot 12/2018*. Alko Oy. Noudettu 24.2.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Uutishuoneen%20pdf\\_t/Myynti%20tuoteryhmitt%c3%a4in\\_laaja/12\\_2018\\_la.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Uutishuoneen%20pdf_t/Myynti%20tuoteryhmitt%c3%a4in_laaja/12_2018_la.pdf)

Alko. (2020a). *Alkon laajat myyntitilastot 12/2019*. Alko Oy. Noudettu 24.2.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Uutishuoneen%20pdf\\_t/Myynti%20tuoteryhmitt%c3%a4in\\_laaja/WWW\\_Myynti\\_tuoteryhmittain\\_laaja\\_201912.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Uutishuoneen%20pdf_t/Myynti%20tuoteryhmitt%c3%a4in_laaja/WWW_Myynti_tuoteryhmittain_laaja_201912.pdf)

- Alko. (2020b). *Mietojen viinien myynti alkuperämaan mukaan 12/2019*. Alko Oy. Noudettu 21.7.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Uutishuoneen%20pdf\\_t/Alku-per%c3%a4maan%20mukaan/WWW\\_Viinit\\_alkuperamaa\\_201912\\_UUSI.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Uutishuoneen%20pdf_t/Alku-per%c3%a4maan%20mukaan/WWW_Viinit_alkuperamaa_201912_UUSI.pdf)
- Alko. (2021a). *Alkon laajat myyntitilastot 12/2020*. Alko Oy. Noudettu 24.2.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Uutishuoneen%20pdf\\_t/Myyntitilastot%202020/Joulukuu%20ja%20koko%20vuosi%202020/WWW\\_Myynti\\_tuoteryhmittain\\_laaja\\_202012.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Uutishuoneen%20pdf_t/Myyntitilastot%202020/Joulukuu%20ja%20koko%20vuosi%202020/WWW_Myynti_tuoteryhmittain_laaja_202012.pdf)
- Alko. (2021b). *Hallinnointiperiaatteet*. Alko Oy. Noudettu 18.8.2021 osoitteesta [https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Muut%20pdf\\_t/Hallinnointiperiaatteet-2021.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Muut%20pdf_t/Hallinnointiperiaatteet-2021.pdf)
- Euroopan komissio. (2021). *European Union: agriculture statistical factsheet*. Noudettu 8.9.2021 osoitteesta [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agri-statistical-factsheet-eu_en.pdf)
- Koivisto, Janne. (2015). *Eräiden alkoholijuomien vähittäismyynnin vapauttamisen vaikutusta Alkon monopoliasemaan koskeva EU- ja kilpailuoikeudellinen asiantuntijalausunto*. Päivittäistavarakauppa ry. Noudettu 17.9.2021 osoitteesta [https://www.pty.fi/fileadmin/user\\_upload/tiedostot/Tutkimukset/Alkoholi/Alkoholitutkimukset\\_2015/PTY\\_Selvitys\\_alkoholijuomien\\_myyntin\\_vapautuksen\\_vaikutuksista\\_EU\\_oikeus\\_2015.pdf](https://www.pty.fi/fileadmin/user_upload/tiedostot/Tutkimukset/Alkoholi/Alkoholitutkimukset_2015/PTY_Selvitys_alkoholijuomien_myyntin_vapautuksen_vaikutuksista_EU_oikeus_2015.pdf)
- Massa, S. (2019, 31. heinäkuuta.) *Viron veronalennus vauhditti väkevien alkoholijuomien myyntiä – Latvia vastaa laskemalla omaa alkoholiveroaan torstaina*. Yle Uutiset. Noudettu 23.9.2021 osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-10899937>.
- THL. (2020). *Alkoholijuomien kulutus 2019*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 24.2.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020040610541>
- THL. (2021a). *Alkoholijuomien kulutus 2020*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 7.4.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202104069531>
- THL. (2021b). *Päihdetilastollinen vuosikirja 2020*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 3.9.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-618-3>

- Valtioneuvoston kanslia. (2020). Vaurautta vastuullisella omistajuudella: Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös. Noudettu 13.8.2021 osoitteesta [https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\\_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s\\_08042020.pdf](https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapoliittinen+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf)
- Valvira. (2018a). *Raportti Euroopan komissiolle alkoholiyhtiön toiminnasta 2017*. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (julkaisematon).
- Valvira. (2018b) *Alkoholitilastot vuosi 2017*. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Noudettu 8.9.2021 osoitteesta <https://www.valvira.fi/alkoholi/tilastot/alkoholitilastot-vuosi-2017>
- Valvira. (2019). *Raportti Euroopan komissiolle alkoholiyhtiön toiminnasta 2018*. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (julkaisematon).
- Valvira. (2020) *Alkoholitilastot vuosi 2019*. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Noudettu 8.9.2021 osoitteesta <https://www.valvira.fi/alkoholi/tilastot/alkoholitilastot-vuosi-2019>
- Valvira. (2021). *Raportti Euroopan komissiolle alkoholiyhtiön toiminnasta 2019*. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (julkaisematon).
- WHO. (2019). *Status report on alcohol consumption, harm and policy responses in 30 European countries 2019*. World Health Organisation. Noudettu 3.9.2021 osoitteesta [https://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0019/411418/Alcohol-consumption-harm-policy-responses-30-European-countries-2019.pdf](https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/411418/Alcohol-consumption-harm-policy-responses-30-European-countries-2019.pdf)